

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kesehatan adalah faktor terpenting sebagai penunjang hidup manusia. Selain itu kesehatan juga termasuk salah satu hak asasi manusia yang perlu didapatkan terhadap individu satu dengan individu lainnya agar terciptanya lingkungan yang kondusif untuk kebaikan dan kesehatan bersama. Di dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Dalam pasal tersebut sudah dijelaskan bahwa salah satu cita-cita Bangsa Indonesia yaitu menciptakan lingkungan yang baik guna mencapai pemenuhan hak kesehatan bagi masyarakat.

Dasar mengenai jaminan hak perorangan terkait hak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat seperti pada Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”. Selain pasal tersebut juga diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang kesehatan yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak mendapatkan lingkungan yang sehat bagi pencapaian derajat kesehatan”. Sudah ditegaskan dalam peraturan perundang undangan tetapi masih saja banyak pelanggaran hak asasi manusia di

Negara Indonesia khususnya di Daerah Kota Yogyakarta. Peraturan ini sangat ringan untuk dilanggar dan sangat berat untuk dilaksanakan padahal dasar-dasar atas aturan undang-undang maupun kesehatan sudah sangat jelas bagi setiap individu ataupun elemen masyarakat yang ada. Seperti halnya kegiatan merokok, kegiatan merokok di Daerah Istimewa Yogyakarta ini sudah tidak asing lagi untuk kita jumpai. Masyarakat yang merokok tidak peduli dengan kesehatannya sendiri maupun kesehatan orang lain disekitarnya.

Kebiasaan merokok tidak hanya dilakukan oleh orang dewasa saja tetapi sudah menyebar di kalangan anak-anak dan remaja. Jadi bisa kita lihat bawasannya rokok sudah dianggap tidak berbahaya lagi melainkan sudah menjadi kebutuhan dan gaya hidup manusia zaman sekarang. Padahal dengan sangat jelas kandungan yang ada dalam rokok sangatlah berbahaya yang dapat mengancam kesehatan hingga menyebabkan kematian bagi perokok aktif maupun perokok pasif.

Definisi rokok menurut Pasal 1 ayat (3) Peraturan-Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 adalah salah satu produk tembakau yang dimaksudkan untuk dibakar, dihisap, atau dihirup asapnya, termasuk rokok kretek, rokok putih, cerutu, atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotina tabacum*, *nicotina rustica* dan spesies lainnya atau sintetis yang asapnya mengandung nikoin dan tar.¹ Satu batang rokok akan mengeluarkan sekitar 4000 jenis bahan kimia, 400

¹ Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan, Pasal 1 ayat (3)

diantaranya beracun dan kira-kira 40 diantaranya bisa menyebabkan kanker, diantaranya ²:

1. Nikotin adalah salah satu obat perangsang yang dapat merusak jantung dan sirkulasi darah, nikotin membuat pemakainya kecanduan. Nikotin merangsang otak supaya si perokok merasa cerdas pada awalnya, kemudian ia melemahkan kecerdasan otak.
2. Tar adalah cairan dan partikel-partikel kecil yang berasal dari asap rokok yang lengket bersama membentuk bahan yang berwarna hitam kecoklat-coklatan dan bau. Tar mengandung bahan kimia yang beracun, dapat merusak paru-paru dan menyebabkan kanker.
3. Karbon monoksida (CO) mempunyai daya gabung atau afinitas dengan hemoglobin 220 kali lebih besar dari oksigen. Akibatnya, setiap gas CO di udara dengan cepat diambil oleh hemoglobin darah, sehingga jumlah hemoglobin yang tersedia untuk membawa oksigen pemberi hidup itu ke seluruh sistem jadi berkurang.
4. Sianida menghambat penggunaan oksigen di dalam sel.
5. Benzopyrene adalah bahan atau substansi yang terdapat di dalam tar dan mengendap di saluran udara: mulut, pangkal tenggorokan, cabang

² Suparyanto, "Konsep Rokok" (2012) diakses dari <http://dr-suparyanto.blogspot.com/2012/02/konsep-rokok.html> pada tanggal 3 November 2019 pukul 12.30

tenggorokan dan paru-paru, serta masih banyak lagi bahan kimia yang beracun berada pada sebatang rokok.

Merokok merupakan kebiasaan buruk yang dapat mengganggu kesehatan hingga berdampak pada kematian. Merokok dapat merusak paru-paru, bronchi, otak, pembuluh darah jantung, dan organ-organ lain. Kebiasaan merokok berhubungan dengan penyakit-penyakit yang berisiko tinggi seperti bronkhitis kronis atau radang saluran pernafasan, asma, radang paru-paru (*pneumonia*), penyakit paru obstruktif kronis (PPOK), emfisema, pengerasan arteri (*arteriosklerosis*), stroke, jantung koroner, tukak lambung, kanker paru-paru, mulut, tenggorokan, dan nasofaring. Selain itu, juga dapat merusak sperma dan menyebabkan impotensi, memicu penggumpalan darah sehingga sirkulasi darah tidak lancar. Pada wanita hamil dapat memperbesar risiko keguguran, kematian pada janin atau menimbulkan kecacatan pada bayi. Merokok juga dapat meningkatkan sekresi lendir di seluruh saluran pernafasan meningkat, memperlambat gerakan bulu-bulu getar pada dinding saluran nafas bahkan dapat terbakar karena efek panas dari asap rokok. Hal tersebut mengurangi kemampuan bulu-bulu getar dan lendir untuk mengeluarkan kontaminan (benda asing) menjadi berkurang, dinding saluran nafas meradang yang akhirnya dapat berkembang menjadi kanker.³

³ Puspa Area, Merokok (Definisi, Prevalensi, Penyebab, Proses Tritmen Dan Pencegahan). (2013) di akses dari <http://naasweetyy.blogspot.com/2013/02/merokok-definisi-prevalensi-penyebab.html> pada tanggal 3 November 2019 pukul 12.45

Bila seseorang membakar kemudian menghisap rokok, maka ia sekaligus menghisap bahan-bahan kimia tersebut. Ketika rokok tersebut dibakar, maka asapnya juga akan beterbangan di sekitar perokok. Asap yang beterbangan tersebut mengandung bahan yang berbahaya dan apabila asap tersebut dihisap oleh orang yang ada disekitar perokok, maka orang tersebut juga akan menghisap bahan kimia berbahaya ke dalam dirinya walaupun ia sendiri tidak merokok.⁴ Pada dasarnya kegiatan merokok sangat merugikan diri sendiri maupun orang lain yang ada disekitarnya, maka dari itu merokok termasuk dalam pencemaran udara yang menimbulkan pelanggaran Hak Asasi Manusia terhadap suatu lingkungan yang baik dan sehat. Disisi lain pemerintahpun mengeluarkan suatu kebijakan kesehatan berkaitan tentang lingkungan yang sehat dengan dibuatnya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Peraturan Daerah (Perda) tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) sebagai bagian dari upaya melindungi masyarakat dari bahaya buruk yang ditimbulkan dari bahaya produk rokok. Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 ini resmi diberlakukan mulai 20 Maret 2018. Perda ini mengatur setiap orang, pengelola/penanggung jawab KTR agar tidak merokok, memproduksi, menjual, mengiklankan dan/atau mempromosikan rokok di KTR. Penerapan Peraturan daerah ini tidak melarang seseorang untuk merokok, tetapi membatasi perilaku

⁴ Tjandra Yoga Aditama, *Rokok dan Kesehatan*, (Jakarta: UI Press, 2011), hlm 23-24.

merokok sembarangan dan tidak bertanggung jawab. Setelah Perda KTR mulai berlaku maka seseorang yang ingin merokok harus mematuhi aturan tentang tempat yang diperbolehkan untuk merokok dan kewajiban berbagai pihak untuk mendukung pelaksanaannya.

Terdapat tujuh tempat kawasan tanpa rokok yang diatur di dalam Perda Nomor 2 Tahun 2017 ini yaitu fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, tempat umum dan tempat lain yang belum ditentukan. Selain itu KTR juga berlaku apabila terdapat ibu hamil dan anak-anak.

Pelanggar aturan Kawasan Tanpa Rokok akan dikenakan sanksi yang berupa sanksi administratif baik secara lisan, tertulis, penghentian kegiatan, atau pencabutan izin sesuai dengan kewenangan Pemda maupun pidana paling lama 1 bulan atau denda maksimal 7,5 juta rupiah. Dengan demikian pemberlakuan aturan kawasan tanpa rokok tersebut murni ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat yang tidak merokok agar terbebas dari paparan asap rokok, serta mengatur dan mengurangi masyarakat yang merokok.⁵

Kesadaran masyarakat dan ketegasan serta pengawasan Pemerintah Daerah dalam menangani masalah ini menyebabkan banyaknya pelanggaran pada Perda

⁵ Radar Jogja, "Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR)". Diakses dari <https://radarjogja.jawapos.com/2018/02/21/48687-2/> pada tanggal 3 November 2019 pukul 12.55

KTR. Seperti halnya pelanggaran yang terjadi pada tempat umum, tempat ibadah, tempat kerja, kawasan wisata dan angkutan umum. Pada angkutan umum masih banyak pelanggaran yang terjadi bahkan belum ada tanda larangan kawasan untuk tidak boleh merokok padahal dengan jelas Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok menyebutkan bahwa angkutan umum termasuk Kawasan Tanpa Rokok, sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 huruf e menyebutkan angkutan umum diantara lain adalah bus umum, taksi, kendaraan wisata, angkutan sekolah, dan angkutan karyawan.

Dalam hal ini bus umum menjadi salah satu sasaran pokok pada penelitian. Masih banyaknya orang yang merokok didalam bus menyebabkan penumpang mulai dari anak-anak, remaja, wanita, orangtua dan ibu hamil ada di dalam bus tersebut ikut menjadi korban paparan asap rokok. Tidak hanya penumpang, bahkan sopir maupun kondektur dalam bus tersebut juga masih banyak yang merokok padahal sopir dan kondektur termasuk pengelola dan penanggung jawab KTR itu sendiri. Maraknya pelanggaran yang terjadi maka semakin banyaknya korban yang terkena paparan asap rokok tersebut ditambah kurangnya kesadaran partisipasi masyarakat ditambah juga kurangnya pengawasan oleh pemerintah setempat khususnya Dinas Kesehatan yang seolah-olah menjadi semakin memperparah keadaan bahkan semakin jauh dari kata tertib maupun aman.

Dapat dilihat bahwa masih banyak dan maraknya pelanggaran yang terjadi di dalam Kawasan Tanpa Rokok, yang tidak terlepas dari peran struktur hukum yang

mempunyai kekuatan penggerak dari perangkat hukum yang ada. Suatu produk hukum dapat bergerak efektif apabila ketiga komponen, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum saling mendukung satu dengan yang lain.⁶ Dalam Perda KTR ini Pemerintah setempat (Dinas Kesehatan) berperan penting dalam menerapkan aturan KTR ini secara menyeluruh dan memberikan sanksi yang tegas agar tidak terjadi pengulangan pelanggaran. Penerapan KTR ini sangatlah penting bagi masyarakat sekitar selain mengurangi atau mempersempit wilayah rokok otomatis juga akan menyebabkan menurunnya jumlah masyarakat yang merokok serta dapat memberikan lingkungan yang baik dan sehat serta mengurangi penyakit akibat paparan asap rokok tersebut.

Berdasarkan atas pertimbangan dari latar belakang masalah tersebut peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul **“IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK (KTR) PADA ANGKUTAN UMUM”**

A. Rumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah diuraikan pada latar belakang diatas, peneliti akan mengkaji lebih dalam mengenai permasalahan yang muncul terkait pelaksanaan

⁶ Lawrence M Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: NusaMedia, 2013), hlm 17.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok pada angkutan umum khususnya bus umum, yaitu:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 mengenai Kawasan Tanpa Rokok pada angkutan umum khususnya bus umum di Kota Yogyakarta?
2. Apa saja faktor kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah khususnya Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta dalam menegakan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 mengenai Kawasan Tanpa Rokok pada angkutan umum khususnya bus umum di Kota Yogyakarta?

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan apa yang telah dikemukakan pada rumusan masalah diatas, maka disini peneliti secara khusus akan memberikan tujuan dari penilitaan ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kawasan Tanpa Rokok pada bus umum di Kota Yogyakarta
2. Untuk mengetahui faktor-faktor kendala dan penghambat yang dihadapi Pemerintah dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok pada bus umum.

C. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan umumnya dalam bidang Ilmu Hukum Administrasi Negara khususnya evaluasi pelaksanaan kebijakan publik mengenai Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan juga diharapkan bisa menjadikan acuan dalam melaksanakan kebijakan Peraturan Daerah Kawasan Tanpa Rokok tersebut.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini diteliti guna mendapatkan tambahan pengetahuan dan wawasan khususnya dalam penerapan kebijakan publik kawasan tanpa rokok juga tentunya dapat memberikan suatu kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan Hukum Administrasi Negara.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan masyarakat mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Selain itu diharapkan dapat membuat hati masyarakat lebih tersentuh sehingga menimbulkan kesadaran diri setiap individu satu dengan individu lainnya serta dapat ikut berpartisipasi pada terlaksananya perda tersebut.