

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara Hukum (*rule of law*), hal ini tertuang di dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Negara Kesatuan Republik Indonesia yang di ilhami dengan oleh ide dasar *rechtsstaat dan rule of law*, dimana setiap tindakan penguasa dan rakyat harus berdasarkan hukum tertentu, harus berdasarkan Undang-Undang, tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machsstaat*). Artinya setiap tindakan yang dilaksanakan oleh siapapun di negara ini serta akibat yang harus di tanggungnya harus didasarkan kepada hukum dan di selesaikan menurut hukum pula.

Dalam hal ini menurut Stahl seorang sarjana Denmark maka negara hukum formil itu harus memenuhi empat (4) unsur:<sup>1</sup>

1. Bahwa harus adanya jaminan terhadap hak-hak asasi.
2. Adanya pemisahan kekuasaan
3. Pemerintahan didasarkan pada undang-undang
4. Harus ada peradilan Administrasi

Bentuk negara hukum yang dikemukakan oleh Stahl seorang sarjana Denmark adalah bentuk negara hukum formil yang harus memenuhi unsur tersebut sedangkan indonesia mempunyai konsepnya sendiri yaitu Pancasila. Keinginan untuk mencapai suatu penyelenggaraan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial yang baik, maka ditetapkanlah Undang – Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional tertinggi

---

<sup>1</sup> Abu Daud Busroh, 2015, *Ilmu Negara. Cetakan kesebelas, PT Bumi Aksara, Jakarta*, hlm 54.

yang berisikan aturan – aturan pokok atau memuat garis-garis besarnya saja. Dengan kata lain Undang-Undang Dasar 1945 dijadikan sebagai landasan hukum yang berfungsi dalam menegakkan kehidupan yang demokratis, yang berkeadilan sosial dan yang berprikemanusiaan. Rumusan tersebut menurutnya secara formil telah dituangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Hak Asasi Manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata – mata karena seorang manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mataberdasarkan martabatnya sebagai manusia.<sup>2</sup> Hak Asasi Manusia diatur dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia pada Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Salah satu poin yang menjadi Hak Asasi Manusia adalah hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik, sebagai mana di atur dalam Pasal 28H 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”

Untuk mewujudkan lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi masyarakat tersebut, di selenggarakan berbagai upaya kesehatan dimana salah satunya upaya dimaksud adalah penetapan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) merupakan salah satu cara yang cukup efektif dalam mengendalikan kebiasaan merokok atau memengaruhi dampak rokok terhadap kesehatan, mengurangi konsumsi rokok dan meningkatkan keinginan untuk berhenti merokok. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah terkait dengan Kawasan Tanpa Rokok yang selanjutnya disebut (KTR) adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan dan/atau mempromosikan produk tembakau.

---

<sup>2</sup> Rhona K.M. Smith dkk, 2008, *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, hlm 11.

Membuat dan menegakkan sebuah aturan baru yang menegaskan fungsi dari Kawasan Tanpa Rokok di berbagai tempat *public* dan fasilitas umum demi melindungi masyarakat dari lingkungan yang tidak sehat yang tercemar paparan asap rokok, tetapi juga perlindungan kesehatan yang *signifikan* terhadap masyarakat.

Ketetapan Pembentukan peraturan daerah merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa: “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Pemerintah menanggapi dengan serius masalah kesehatan, salah satunya ialah masalah kesehatan yang ditimbulkan oleh paparan asap rokok. Bentuk keseriusan pemerintah menanggapi masalah kesehatan yang ditimbulkan akibat asap rokok, dengan membentuk Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 115 Ayat (2) mengamanatkan bahwa “Pemerintah Daerah wajib menetapkan kawasan tanpa rokok di wilayahnya”. Pasal 22 Peraturan Pemerintah RI Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan menyatakan “Tempat umum, sarana kesehatan, tempat kerja dan tempat yang secara spesifik sebagai tempat proses belajar mengajar, arena kegiatan anak, tempat ibadah dan angkutan umum dinyatakan sebagai kawasan tanpa rokok”. Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan, yaitu

“Pemerintah Daerah wajib menetapkan Kawasan Tanpa Rokok di wilayahnya dengan Peraturan Daerah”.

Peraturan bersama antara Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri dituangkan dalam surat bernomor 188/MENKES/PB/I/2011 Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok di Lingkungan Sekolah, Pedoman Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok oleh Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. Sama-sama memerintahkan bahwa pemerintah daerah wajib menetapkan Kawasan Tanpa Rokok di wilayahnya. Oleh karena itu Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Rokok adalah salah satu produk tembakau yang dimaksudkan untuk dibakar dan di hisap atau di hirup asapnya, termasuk rokok kretek, rokok putih, cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *nicotiana tabacum*, *nicotianan rustica*, dan spesies lainnya, atau sintesisnya yang asapnya mengandung Nikotin dan Tar, atau dengan bahan tambahan. Asap rokok sangat merugikan kesehatan perokok aktif maupun pasif seperti menyebabkan berbagai penyakit seperti kanker, paru-paru, penyakit jantung, impotensi, penyakit darah, enfisema, bronkitis kronik, dan gangguan kehamilan. Menkonsumsi rokok dan produk tembakau lainnya menyebabkan ketergantungan yang menjerat konsumen tanpa pandang status sosial ekonomi. Kebiasaan yang susah dirubah dari seorang perokok adalah kebiasaan merokok di sembarang tempat apalagi di dalam ruangan tertutup, dimana asap rokok tersebut bisa menjadi sangat membahayakan kesehatan khususnya bagi bukan perokok, karena asap rokok mengandung ribuan zat beracun yang akan berputar-putardi ruangan dan menempel di setiap benda yang ada, yang siap terhirup kembali oleh siapapun.

Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar menetapkan beberapa tempat Kawasan Tanpa Rokok, antara lain:

1. Fasilitas Pelayanan Kesehatan;
2. Tempat Proses Belajar Mengajar;
3. Tempat Anak Bermain;
4. Tempat Ibadah;
5. Angkutan Umum;
6. Tempat Kerja; dan
7. Tempat Umum dan tempat lain yang ditetapkan.

Peraturan pemerintahan daerah ini tidak melarang orang merokok akan tetapi hanya mengatur tempat untuk perokok aktif di ruang publik, dalam kehidupan sehari-hari konsumsi rokok tahun 2013 di Indonesia sudah mencapai 302 miliar batang per tahun.<sup>3</sup> Hasil Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) 2013 menunjukkan jumlah perokok di Indonesia mencapai sekitar 90 juta jiwa atau 36,3%, naik 2,1% dibandingkan dengan tahun 2007. Adapun proporsi perokok terbanyak berada pada kelompok umur 30-34 tahun dengan jumlah konsumsi rata-rata adalah satu bungkus rokok (12 batang) per hari. Pada tahun 2010, diperkirakan 61,8% laki-laki dan 38,2% wanita di Indonesia menderita penyakit terkait konsumsi rokok. Sumatera Barat merupakan salah satu provinsi dengan jumlah konsumsi rokok terbanyak di Indonesia. Prevalensi perokok umur  $\geq 15$  tahun mengalami penurunan dalam 5 tahun terakhir, namun selalu lebih tinggi dibandingkan dengan prevalensi nasional. Bahkan Sumatera Barat menempati urutan ketiga sebagai provinsi dengan konsumsi rokok terbanyak tahun 2007.<sup>4</sup> Sedangkan gambaran tentang konsumsi orang merokok di Sumatera Barat, yang ditemukan oleh peneliti dan pengajar di politeknik

---

<sup>3</sup> Radian Ilmaskal dkk, 2017, *Berita Kedokteran Masyarakat (BKM Journal of Community Medicine and Public Health)*, Volume 33 No. 5 Tahun 2017. hlm 256.

<sup>4</sup> Ibid.

kesehatan (poltekes) padang. 40,1 persen dari total 1,2 juta perokok aktif di Sumatera Barat berasal dari kalangan pelajar berusia 15 sampai 19 tahun.<sup>5</sup>

Berdasarkan data yang penulis peroleh di Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Tanah Datar masuk ke dalam 10 besar kabupaten/kota yang memiliki proporsi perokok terbanyak di Provinsi Sumatera Barat. Rata-rata proporsi perokok di Kabupaten Tanah Datar 26,9% perokok setiap hari dan 3,9% perokok kadang-kadang. Rata-rata jumlah batang rokok yang dikonsumsi di Kabupaten Tanah Datar adalah 14 batang per hari, jumlah ini hampir sama dengan satu bungkus rokok setiap harinya. Kabupaten Tanah Datar terdapat 39,6% rumah tangga bebas asap rokok dan itu artinya terdapat 63,4% rumah tangga yang memiliki minimal seorang perokok di dalam rumah.<sup>6</sup> Kabupaten Tanah Datar Kebiasaan merokok saat ini dapat ditemui hampir di semua kalangan yang telah menjadi perilaku seseorang yang sulit untuk ditinggalkan. Meskipun semua orang mengetahui tentang bahaya yang ditimbulkan akibat rokok, tetapi hal ini tidak pernah surut dan hampir setiap saat dapat ditemui banyak orang yang sedang merokok bahkan perilaku merokok sudah sangat wajar dipandang. Perilaku merokok menimbulkan kerugian dari segi kesehatan juga menimbulkan kerugian di sisi ekonomi.

Lebih dari 4000 bahan kimia telah diidentifikasi dalam asap tembakau, banyak diantaranya beracun, beberapa bersifat radioaktif dan lebih dari 40 diketahui dapat menyebabkan kanker. Bahan-bahan kimia ini terutama terdapat di dalam tar yaitu cairan cokelat lengket yang terkondensasi dari asap tembakau. Tembakau banyak menghasilkan bahan kimia yang suhunya tinggi (sampai 900oC) yang ditimbulkan dari ujung rokok yang menyala ketika dihisap oleh perokok.<sup>7</sup> Mengatasi permasalahan bahaya rokok bagi

---

<sup>5</sup> Sari Arlinda, 2019, *pelajar dominasi perokok sumbar*,  
[https://www.harianhaluan.com/news/detail/72618/pelajar-dominasi-perokok-sumbar/\(11:35\)](https://www.harianhaluan.com/news/detail/72618/pelajar-dominasi-perokok-sumbar/(11:35))

<sup>6</sup> Dinas Kesehatan, 2019, *Bagian P2P*, Kabupaten Tanah Datar.

<sup>7</sup> RudyfhUsu, *BahayaAsapRokok*. [https://www.academia.edu/31760717/Makalah\\_Bahaya\\_Asap\\_rokok\(2.09\)](https://www.academia.edu/31760717/Makalah_Bahaya_Asap_rokok(2.09))

masyarakat tidak hanya menjadi tugas dinas kesehatan saja tetapi juga memerlukan campur tangan dari lembaga pendidikan, penegak hukum, dan kelompok kepentingan lainnya. Semua itu semua masih belum cukup masih butuh ahli kebijakan publik.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas dan fenomena tentang kondisi di lapangan, dalam rangka meningkatkan upaya penanggulangan bahaya akibat merokok dan juga pelaksanaannya di lapangan lebih efektif, efisien, dan terpadu, maka penulis ingin melihat dan mengetahui bagaimana pelaksanaan, kendala, dan upaya dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Tentang Kawasan Rokok. Berdasarkan Uraian tersebut di atas, penulis telah melakukan penelitian yang disusun dalam bentuk Skripsi dengan judul **“PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN TANAH DATAR NOMOR 4 TAHUN 2019 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI KABUPATEN TANAH DATAR”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, masalah penelitian ini dapat dirumuskan dalam bentuk pertanyaan berikut, yaitu

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Tanah Datar ?
2. Apa Sajakah Kendala dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Tanah Datar ?
3. Apakah Upaya yang dilakukan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam Mengatasi Kendala dan Mengoptimalkan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Tanah Datar ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, tujuan penelitian dapat dirumuskan dalam bentuk kendala berikut, yaitu

1. Untuk Menganalisa Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Tanah Datar.
2. Untuk Menganalisa Kendala dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Tanah Datar.
3. Untuk Menganalisa Upaya yang Dilakukan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar Dalam Mengatasi Kendala dan Mengoptimalkan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Tanah Datar.

#### **D. Metode Penelitian**

Beberapa hal yang menjadi bagian dari penelitian ini sebagai berikut:

##### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiologis yaitu pendekatan masalah yang menekankan pada aspek hukum yang berlaku dikaitkan dengan pelaksanaan.

Metode pendekatan dalam penelitian ini digunakan metode pendekatan hukum sosiologis yaitu pendekatan yang dilakukan melalui peraturan perundangan-undangan, dan dihubungkan dengan fakta-fakta yang berkaitan terhadap masalah di teliti.<sup>8</sup>

##### **2. Sumber Data**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

###### **a. Data Primer**

Merupakan data yang penulis kumpulkan atau dapatkan dilapangan dengan cara wawancara.

###### **b. Data Sekunder**

Merupakan data yang diperoleh dari kepustakaan. Data sekunder ini dapat digolongkan ke dalam;

---

<sup>8</sup>Ronny Hanitijo Soemitro, 2001, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 10.



- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari, norma atau kaedah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang–undangan, dan bahan hukum yang tidak dikodifikasi, seperti misalnya, hukum adat, yurisprudensi, traktat.
- 2) Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.
- 3) Bahan hukum tertier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.<sup>9</sup>

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan Tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang di gunakan sebagai berikut:<sup>10</sup>

- a. Studi dokumen adalah setiap bahan yang tertulis baik yang dipersiapkan untuk penelitian pengujian suatu peristiwa atau record, berupa laporan arsip dan dokumen laporan tahunan.
- b. Pengamatan atau observasi adalah pengamatan mencakup seluruh konteks sosial alamiah dari perilaku manusia yang nyata, menangkap gejala atau peristiwa yang penting.
- c. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara melalui tanya jawab antara penulis dengan narasumber. Wawancara dilakukan dengan Ibu Tuti Wahyuni jabatan Kasubag hukum, Kepegawaian dan Umum, Dinas Kesehatan Tanah Datar. Wawancara dengan Bapak Yuhardi jabatan Kepala Dinas, Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kabupaten Tanah

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, 2015, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta hlm 52.

<sup>10</sup> Ibid, hlm 21.

Datar. Wawancara dengan Bapak Muhammad Afdhal jabatan Kepala BPJamsostek, BPJamsostek Cabang Perintis Batusangkar, Kabupaten Tanah Datar. Wawancara dengan Bapak Hardi Siswan Gelar Datuak Marah Bangso Jabatan Ketua Harian Kerapatan Adat Nagari (KAN) Nagari Sungai Tarab, Kabupaten Tanah Datar.

#### 4. Analisis Data

Analisis data dari pengolahan data yang penulis lakukan, maka diperlukan analisis data, untuk itu digunakan analisis kualitatif, artinya data yang diperoleh tidak berbentuk angka-angka tidak memerlukan presentase dan tidak memerlukan pengukuran tertentu serta tabulasi, tabel. Oleh sebab itu analisis ini berbentuk kalimat-kalimat/uraian-uraian yang menyeluruh, dengan gejala dan fakta yang terdapat dilapangan sehubungan dengan permasalahan yang diangkat. Semua hasil penelitian dihubungkan dengan Peraturan Perundang-undangan terkait. Setelah itu dirumuskan dalam bentuk uraian dan akhirnya ditarik kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan-permasalahan dalam penelitian.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>Amirudin dan Aikin Zainal, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers: Jakarta, hlm 53.