

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kebiasaan merokok tidak dapat lagi dipandang semata-mata sebagai persoalan kesehatan individu, melainkan telah berkembang menjadi permasalahan serius yang berdampak luas terhadap kesehatan masyarakat. Kandungan zat berbahaya dalam rokok, seperti nikotin, tar, dan karbon monoksida, terbukti secara ilmiah memiliki efek adiktif dan karsinogenik yang dapat memicu berbagai penyakit kronis, antara lain kanker paru-paru, penyakit kardiovaskular, bronkitis, serta gangguan sistem pernapasan. Dampak negatif rokok tidak hanya dirasakan oleh perokok aktif, tetapi juga oleh perokok pasif, yaitu individu yang secara tidak langsung terpapar asap rokok di lingkungan sekitarnya. Paparan asap rokok tersebut berpotensi meningkatkan risiko gangguan kesehatan serius, termasuk penyakit jantung, gangguan pernapasan, hingga kematian dini pada individu yang tidak merokok. Sebagai respons atas besarnya dampak kesehatan yang ditimbulkan oleh konsumsi produk tembakau, Pemerintah Republik Indonesia telah mengambil berbagai langkah kebijakan melalui pembentukan regulasi yang mengatur pengendalian rokok. Salah satu kebijakan strategis yang ditempuh adalah penetapan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) sebagai bagian dari upaya perlindungan kesehatan masyarakat. Kebijakan ini dituangkan dalam berbagai peraturan nasional yang memberikan mandat kepada pemerintah daerah untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda) mengenai Kawasan Tanpa Rokok sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan wilayah masing-masing. Dilihat dari kebijakan tersebut, peran dan tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan terhadap kesehatan masyarakat dari berbagai dampak yang ditimbulkan oleh konsumsi rokok memperoleh penegasan normatif melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, yang mengkualifikasikan pengendalian faktor risiko kesehatan termasuk produk tembakau sebagai instrumen penting dalam pelaksanaan upaya promotif dan preventif, dengan tujuan menjamin terpenuhinya hak setiap individu atas derajat kesehatan yang optimal serta terciptanya lingkungan hidup yang

sehat. Dengan demikian, pembentukan Perda KTR merupakan ben konkret dari amanat Undang-Undang Kesehatan sekaligus wujud tanggung jawab negara dalam menjamin hak masyarakat atas lingkungan yang sehat. (Saifannur, 2023)

Pada tataran nasional, komitmen terhadap kebijakan Kawasan Tanpa Rokok tercermin dari jumlah pemerintah daerah yang telah menetapkan regulasi terkait. Data Kementerian Kesehatan menunjukkan bahwa ratusan kabupaten dan kota di Indonesia, tepatnya sebanyak 449 daerah, telah memiliki kebijakan KTR baik dalam bentuk Peraturan Daerah maupun Peraturan Kepala Daerah. Kondisi ini menunjukkan adanya kesadaran dan pengakuan yang semakin luas terhadap urgensi penerapan kawasan bebas asap rokok sebagai instrumen penting dalam peningkatan kualitas kesehatan dan kesejahteraan masyarakat.

Meskipun secara normatif regulasi mengenai Kawasan Tanpa Rokok telah tersedia, berbagai kajian empiris dan normatif di sejumlah daerah menunjukkan bahwa implementasi dan penegakan Perda KTR belum sepenuhnya berjalan optimal. Beragam penelitian mengungkapkan adanya sejumlah hambatan, antara lain rendahnya tingkat kesadaran dan kepatuhan masyarakat terhadap ketentuan KTR, lemahnya pengawasan dan penegakan hukum, serta kuatnya budaya merokok yang masih mengakar dalam kehidupan sosial masyarakat. Selain itu, dalam praktiknya sering dijumpai kurangnya sarana pendukung seperti tanda larangan merokok yang memadai serta penerapan sanksi yang tidak konsisten, sehingga efektivitas kebijakan kawasan tanpa rokok menjadi kurang maksimal. (Apriliastuti, 2025a)

Studi evaluatif di daerah lain yang menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan KTR di lapangan menghadapi kendala struktural dan teknis, seperti keterbatasan sumber daya aparatur, lemahnya koordinasi antarinstansi terkait, serta minimnya partisipasi aktif masyarakat dalam mendukung kebijakan tersebut. Sebagai contoh, hasil penelitian di Kota Kendari menunjukkan tingkat kepatuhan penuh terhadap aturan Kawasan Tanpa Rokok yang relatif rendah, yakni hanya sekitar 7,5% dari lokasi yang diteliti, dengan masih ditemukannya indikasi pelanggaran berupa puntung rokok dan tidak diterapkannya sanksi terhadap

pelanggar. Fenomena ketidakefektifan implementasi Kawasan Tanpa Rokok juga ditemukan di berbagai wilayah lain di Indonesia, Contohnya di kota Surabaya dan Kabupaten Bandung. Hasil kajian terhadap pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kota Surabaya menunjukkan bahwa penerapan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kawasan Tanpa Rokok belum terlaksana secara maksimal, yang dapat dilihat dari masih adanya aktivitas merokok yang dilakukan oleh pengunjung di ruang publik, khususnya di kawasan Taman Prestasi, kondisi ini mencerminkan bahwa tingkat kesadaran serta kepatuhan hukum masyarakat terhadap pengaturan Kawasan Tanpa Rokok masih relatif rendah. Sementara di Kabupaten Bandung Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Bandung masih belum mencapai tingkat efektivitas yang diharapkan, meskipun dari segi pengaturan normatif kebijakan tersebut telah dirumuskan secara komprehensif dan detail. Kendati demikian, kelemahan pada aspek lingkungan kebijakan, terutama terkait dengan konsistensi penegakan hukum serta penerapan sanksi terhadap pelanggaran, menjadi faktor penghambat utama sehingga kebijakan tersebut belum dapat diimplementasikan secara maksimal. Berbagai faktor penyebabnya antara lain rendahnya kesadaran hukum masyarakat, kurang optimalnya kegiatan sosialisasi peraturan, serta kuatnya kebiasaan merokok yang telah menjadi bagian dari budaya sosial. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang telah ditetapkan dengan realitas penerapannya di lapangan. (Pungguh Eko & Gunawan, 2024)

Sejalan dengan kebijakan nasional tersebut, Pemerintah Kabupaten Ponorogo juga menunjukkan komitmennya melalui pengesahan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 4 Tahun 2024 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk menciptakan ruang-ruang publik yang terbebas dari paparan asap rokok, khususnya pada fasilitas-fasilitas yang bersifat vital dan memiliki fungsi pelayanan publik, seperti fasilitas kesehatan, lembaga pendidikan, tempat ibadah, pasar, serta lingkungan perkantoran pemerintah. Keberadaan Perda ini menjadi manifestasi tanggung jawab pemerintah daerah dalam melindungi hak kesehatan masyarakat sekaligus mendukung terciptanya

lingkungan hidup yang bersih, sehat, dan kondusif bagi aktivitas sosial dan ekonomi.

Berdasarkan realitas tersebut, diperlukan suatu evaluasi normatif terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo tentang Kawasan Tanpa Rokok untuk menilai kesesuaian substansi pengaturannya dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku serta peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Evaluasi ini penting untuk menelaah apakah pengaturan tersebut telah memuat unsur-unsur esensial, seperti kejelasan definisi kawasan, ruang lingkup pengaturan, mekanisme pengawasan dan penindakan, serta ketentuan sanksi yang proporsional dan efektif. Selain itu, perlu dilakukan analisis terhadap mekanisme penegakan hukum di lapangan guna menilai sejauh mana peran aparat penegak hukum, efektivitas koordinasi antarinstansi, serta tingkat pemahaman dan kepatuhan masyarakat terhadap ketentuan KTR. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya berfokus pada aspek normatif atau formal dari peraturan yang berlaku, tetapi juga mengkaji efektivitas implementasinya dalam praktik. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan yang aplikatif dan berbasis pada analisis hukum yang komprehensif, guna memperkuat upaya pengendalian tembakau melalui penerapan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Ponorogo. Evaluasi ini diharapkan mampu menjadi rujukan bagi pemerintah daerah dalam merumuskan strategi penegakan hukum yang lebih efektif, adaptif, dan sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, sehingga Kawasan Tanpa Rokok benar-benar dapat berfungsi sebagai instrumen perlindungan kesehatan publik yang berkelanjutan.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Ponorogo ditinjau dari asas kepastian hukum dan kejelasan norma?
2. Apakah pengaturan mengenai mekanisme penegakan dan sanksi dalam Perda tersebut telah selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi?

1.3 Tujuan dan Manfaat penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

1. Untuk menelaah secara mendalam pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Ponorogo dengan mengacu pada asas kepastian hukum dan kejelasan norma, guna menilai sejauh mana ketentuan-ketentuan yang dimuat telah dirumuskan secara jelas, tegas, dan konsisten sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda dalam implementasinya.
2. Untuk menganalisis kesesuaian pengaturan terkait mekanisme penegakan hukum dan penerapan sanksi dalam Peraturan Daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Ponorogo dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga dapat diketahui apakah pengaturan tersebut telah sejalan dengan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan serta tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari aspek teoretis maupun praktis, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, terutama dalam bidang hukum administrasi negara dan hukum kesehatan, melalui kajian evaluatif terhadap peraturan daerah serta mekanisme penegakan hukum Kawasan Tanpa Rokok. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah kajian akademik mengenai efektivitas peraturan daerah sebagai instrumen hukum dalam pelaksanaan kebijakan publik di tingkat pemerintahan daerah.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan masukan bagi pemerintah daerah dalam melakukan evaluasi terhadap pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 4 Tahun 2024, khususnya yang berkaitan

dengan efektivitas pengaturan dan mekanisme penegakan Kawasan Tanpa Rokok, sebagai dasar dalam upaya penyempurnaan kebijakan di masa yang akan datang.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman masyarakat terkait pengaturan dan penegakan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Ponorogo, sehingga mampu mendorong tumbuhnya kesadaran hukum dan kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan dan referensi bagi peneliti selanjutnya yang hendak melakukan kajian mengenai peraturan daerah dan mekanisme penegakan hukum, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan di bidang kesehatan masyarakat.

