# BAB I

# PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Perilaku merokok merupakan perilaku yang merugikan bagi diri sendiri maupun orang-orang yang berada di sekitar perokok. Perokok pasif lebih berbahaya dari pada perokok aktif karena perokok pasif langsung menghirup udara yang terkandung asap rokok yang didalamnya mengandung berbagai jenis bahan kimia yang bisa menyebabkan berbagai macam penyakit seperti kanker, paru-paru, impotensi, stroke dan lain sebagainya. Sebagian besar orang bisa meninggal karena mengkonsumsi rokok yang berlebihan (Rin Agustina Ayuni, Nasrullah, 2020:172)

Permasalahan rokok tidak hanya menjadi ancaman serius bagi perokok aktif, tetapi juga membahayakan kesehatan masyarakat yang terpapar asap rokok secara pasif. Di Indonesia, termasuk di Kabupaten Gorontalo, budaya merokok masih sangat kuat dan telah mengakar dalam kehidupan sosial masyarakat. Padahal, berdasarkan penelitian terbaru, asap rokok mengandung lebih dari 7.000 zat kimia berbahaya, dengan 70 di antaranya bersifat karsinogenik yang dapat memicu berbagai penyakit kronis seperti kanker paru, gangguan pernapasan, hingga penyakit jantung. Ironisnya, kelompok yang paling rentan terhadap bahaya asap rokok ini justru adalah mereka yang tidak merokok, khususnya anak-anak, ibu hamil, dan pekerja di sektor informal yang sering terpaksa berada di lingkungan penuh asap rokok.

Secara filosofis, setiap individu memiliki hak dasar untuk hidup sehat dan berada di lingkungan yang bebas dari polusi, termasuk polusi asap rokok. Hak ini sejalan dengan prinsip keadilan lingkungan yang menekankan bahwa tidak ada kelompok masyarakat yang seharusnya menanggung beban paparan zat berbahaya akibat perilaku orang lain. Namun dalam praktiknya, perlindungan terhadap hak dasar ini masih sering diabaikan. Di banyak tempat umum di Gorontalo, seperti pasar tradisional, terminal, bahkan di sekitar fasilitas

kesehatan, masih mudah ditemui orang merokok secara bebas tanpa mempedulikan keberadaan orang lain di sekitarnya.

Pemerintah Kabupaten Gorontalo sebenarnya telah berupaya mengatasi masalah ini melalui penerbitan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Perda ini mengatur larangan merokok di berbagai tempat umum dan menetapkan sanksi bagi pelanggarnya. Namun sayangnya, implementasi peraturan ini belum optimal. Berdasarkan observasi awal, masih banyak ditemui pelanggaran di berbagai kawasan yang seharusnya bebas rokok. Minimnya penegakan hukum, terbatasnya sumber daya Satuan Tugas KTR, serta masih rendahnya kesadaran masyarakat menjadi faktor utama yang menghambat efektivitas peraturan ini.

Dari sisi sosiologis, tantangan penegakan Perda KTR ini semakin kompleks karena berkaitan dengan budaya dan norma sosial yang telah lama terbentuk. Merokok di ruang publik masih dianggap sebagai hal yang wajar oleh sebagian masyarakat. Bahkan, tidak jarang upaya untuk menegur perokok di tempat umum justru dianggap sebagai tindakan yang tidak sopan. Fenomena ini diperparah dengan masih maraknya iklan dan promosi rokok di berbagai media, termasuk di sekitar lingkungan sekolah, yang secara tidak langsung terus melanggengkan persepsi bahwa merokok adalah aktivitas yang normal dan dapat diterima.

Asap rokok memberikan dampak yang sangat serius terhadap kesehatan masyarakat di sekitar perokok aktif, khususnya anak-anak yang berisiko mengalami gangguan tumbuh kembang dan masalah kesehatan akibat paparan asap rokok tersebut. Untuk meminimalisir efek buruk ini, diperlukan kebijakan yang efektif, seperti penerapan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) (Rizky Oktria Ramy & Nursiti, 2018: 209) Peraturan tersebut sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan. Undang-undang tersebut mengamanatkan pemerintah daerah untuk mengatur penetapan Kawasan Tanpa Rokok. Peraturan tersebut didukung oleh peraturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2012 Tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Berbahaya Bagi Kesehatan. Peraturan tersebut memuat bahwa

Pemerintah Daerah berkewajiban untuk menetapkan Kawasan Tanpa Rokok di wilayahnya di 7 tatanan sesuai dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan pasal 115 ayat 2.

Pemerintah Daerah dibeberapa kota di Indonesia sudah banyak yang menerapkan Kawasan Tanpa Rokok atau kawasan terbatas merokok. Salah satunya adalah Pemerintah Kabupaten Gorontalo yang sudah menerapkan Kawasan Tanpa Rokok dengan mengesahkan Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Peraturan tersebut menjelaskan bahwa kawasan tanpa rokok adalah tempat atau ruangan yang dinyatakan dilarang untuk merokok, menjual, memproduksi, mengiklankan dan atau mempromosikan rokok. Meliputi : (1) Fasilitas Pelayanan Kesehatan, (2) Tempat Proses Belajar Mengajar, (3) Tempat Bermain Anak, (4) Tempat Beribadah, (5) Angkutan Umum (6) Tempat Kerja, dan (7) Tempat Umum (8) Tempat lain yang ditetapkan.

Di Kabupaten Gorontalo, prevalensi perokok aktif cukup tinggi. Berdasarkan data dari Dinas Kesehatan Kabupaten Gorontalo pada tahun 2020, sekitar 25% dari populasi dewasa merupakan perokok aktif, dengan jumlah tersebut terus meningkat setiap tahunnya. Hal ini menunjukkan bahwa ada kebutuhan mendesak untuk menerapkan kebijakan yang efektif dalam mengurangi angka perokok dan melindungi non-perokok dari paparan asap rokok. Penerapan Perda KTR diharapkan dapat menjadi solusi untuk masalah kesehatan masyarakat ini. Namun, tantangan yang dihadapi dalam implementasi peraturan ini sangat kompleks.

Faktor sosial dan budaya juga mempengaruhi efektivitas penerapan KTR. Di beberapa daerah, merokok masih dianggap sebagai bagian dari norma sosial yang diterima. Penelitian oleh Prasetyo et al. (2021) menunjukkan bahwa di daerah dengan budaya merokok yang kuat, penerapan KTR sering kali menemui kendala. Misalnya, dalam komunitas yang menjunjung tinggi tradisi merokok, individu yang mencoba untuk berhenti sering kali menghadapi stigma sosial. Ini menunjukkan bahwa untuk menerapkan KTR secara efektif, perlu adanya pendekatan yang lebih holistik yang melibatkan perubahan pola pikir dan perilaku masyarakat.

Walaupun Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok telah ditetapkan, pada praktiknya masih banyak terjadi pelanggaran. Selain itu, masih ada sebagian masyarakat yang belum memahami isi peraturan ini. Peningkatan jumlah perokok, khususnya di kalangan generasi muda, menimbulkan dampak serius karena semakin banyak anak-anak dan remaja yang terpapar asap rokok.

Untuk mengatasi masalah ini, diperlukan kolaborasi aktif dari berbagai pemangku kepentingan dalam menyosialisasikan pentingnya kesehatan masyarakat. Partisipasi seluruh warga Kabupaten Gorontalo sangat dibutuhkan untuk mendukung penerapan pengendalian dampak asap rokok secara efektif. Dengan kerja sama ini, diharapkan terwujudnya Kabupaten Gorontalo sebagai wilayah yang bebas dari bahaya asap rokok.

Sebagai studi kasus, penelitian ini memfokuskan pada Taman Budaya Limboto yang merupakan salah satu ruang publik utama dan pusat aktivitas sosial masyarakat di ibukota Kabupaten Gorontalo. Berdasarkan observasi awal peneliti, masih sering ditemukan pelanggaran terhadap Perda KTR di area taman ini, seperti pengunjung yang merokok secara bebas di area bangku dan gazebo, minimnya signage (rambu-rambu) KTR, serta tidak adanya tindakan tegas dari pengelola taman. Fenomena ini menjadikan Taman Budaya Limboto sebagai lokasi yang representatif dan kritis untuk menguji efektivitas penegakan hukum Perda KTR di ruang publik Kabupaten Gorontalo.

Untuk menjawab pertanyaan mengenai efektivitas dan faktor penghambat penerapan Perda KTR tersebut secara mendalam, penelitian ini akan menggunakan pendekatan studi kasus. Taman Budaya Limboto dipilih sebagai lokus penelitian dengan pertimbangan bahwa taman tersebut merupakan ruang publik utama dan pusat aktivitas sosial masyarakat di ibu kota Kabupaten Gorontalo. Berdasarkan observasi awal, pelanggaran terhadap Perda KTR masih sering terjadi di area ini, seperti pengunjung yang merokok secara bebas, minimnya signage (rambu-rambu) KTR, serta tidak adanya tindakan tegas dari pengelola. Dengan demikian, studi mendalam pada lokasi yang representatif ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif tentang efektivitas dan tantangan penerapan Perda KTR di Kabupaten Gorontalo secara keseluruhan.

Dengan demikian, peneliti berargumen bahwa penelitian dengan judul Efektivitas Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Kawasan Tanpa Rokok penting untuk dilakukan.

## 1.2 Rumusan Masalah

A. Bagaimana efektivitas penerapan hukum peraturan daerah kabupaten Gorontalo Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Kawasan Tanpa Rokok?
B. Apa Faktor yang menghambat penerapan Peraturan Daerah kabupaten Gorontalo Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Kawasan Tanpa Rokok?

## 1.3 Tujuan Penelitian

A. Untuk menganalisis efektivitas penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

   Analisis efektivitas ini akan dilakukan dengan mengkaji indikator-indikator berikut:

   1. Tingkat kepatuhan masyarakat terhadap larangan merokok di kawasan yang ditetapkan.
   2. Konsistensi pelaksanaan pengawasan dan penindakan oleh aparat penegak Perda.
   3. Pencapaian tujuan Perda dalam menciptakan lingkungan bebas asap rokok.

B. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

   Identifikasi faktor penghambat akan difokuskan pada :

   1. Faktor substansi hukum (kejelasan aturan dan sanksi).
   2. Faktor aparatur penegak hukum (kompetensi, ketersediaan sumber daya, dan koordinasi).
   3. Faktor sarana dan prasarana pendukung.
   4. Faktor masyarakat (tingkat kesadaran hukum, partisipasi, dan budaya merokok).
   5. Faktor lingkungan sosial-budaya.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

A. Manfaat Teoritis

1. Bagi pengembangan ilmu hukum : Memberikan kontribusi kajian hukum kesehatan *(Health Law)* dan Hukum Administrasi Daerah, khususnya mengenai efektivitas dan faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan peraturan daerah di bidang kesehatan masyarakat.
2. Bagi kajian kebijakan publik : Memperkaya Khazanah akademis terkait implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok (KTR) dalam konteks otonomi daerah, dengan studi empiris di kabupaten Gorontalo.
3. Pengujian Teori: Menguji relevansi dan aplikabilitas Teori Efektivitas Hukum (Soerjono Soekanto) dan Teori Implementasi Kebijakan (Merille S. Grindle) dalam menganalisis penerapan peraturan daerah di tingkat lokal.

B. Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah Daerah :
    a. Sebagai bahan evaluasi kebijakan untuk memperbaiki mekanisme penerapan Perda KTR, termasuk dalam hal peningkatan kapasitas satuan tugas (Satgas), alokasi anggaran, dan koordinasi lintas sektor.
    b. Memberikan rekomendasi yang berbasis data untuk menyusun stratei sosialisasi yang lebih efektif atau meninjau ulang bentuk sanksi agar lebih memberikan efek jera.
2. Bagi Masyarakat:
    a. Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat tentang hak atas kesehatan dan pentingnya KTR untuk melindungi kelompok rentan (anak-anak, ibu hamil, perokok pasif).

b. Memperkuat partisipasi publik dalam mengawasi dan melaporkan pelanggaran di kawasan tanpa rokok.

3. Bagi Penelitian Selanjutnya : Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi empiris dan bahan perbandingan untuk penelitian serupa, khususnya di daerah dengan karakteristik sosio-kultural yang mirip dengan Kabupaten Gorontalo.