

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara konstitusional hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah sebagian dari hak asasi manusia, sebagaimana tercantum dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28H yang berbunyi: “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Hal ini sejalan dengan Deklarasi Nasional tentang Hak Asasi Manusia yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, sesuai dengan Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 9 Ayat (3) yang berbunyi: “setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat”.

Untuk mewujudkan lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi semua orang, pemerintah telah membuat berbagai kebijakan yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Salah satu upaya pemerintah dalam hal ini adalah mengeluarkan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Didalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 1 Ayat (2) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah: “upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum”.

Pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia bersifat sentralistik. Namun dengan berlakunya Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terjadi pergeseran kewenangan pengelolaan lingkungan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut pasal ini, semua kewenangan dalam bidang pemerintahan adalah kewenangan daerah kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan di bidang lain. Berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) ini, kewenangan pengelolaan lingkungan hidup menjadi kewenangan daerah.¹

Pemerintah telah membuat kebijakan perlindungan terhadap bahaya rokok sebagai kebijakan terkait perlindungan lingkungan hidup. Perlindungan terhadap bahaya rokok dilakukan karena pada saat sekarang ini dapat kita lihat banyak perokok yang tidak memperhatikan lingkungan hidup demi mendapatkan kepuasan tersendiri dengan merokok. Didalam konsideran Undang Undang Nomor 32 Tahun 2010 tentang Larangan Merokok, disebutkan bahwa tingkat perokok di Indonesia telah mencapai tingkat yang memprihatinkan sehingga menimbulkan pencemaran udara dan gangguan kesehatan baik bagi perokok itu sendiri ataupun bagi yang tidak merokok. Dimana resiko yang lebih berbahaya terdapat pada perokok pasif daripada perokok aktif.

Hak untuk menghirup udara bersih tanpa asap rokok telah menjadi perhatian dunia, namun pada kenyataanya asap rokok dari hari ke hari semakin bertambah akibat meningkatnya jumlah perokok. WHO (*World Healt Organization*) yaitu Organisasi Kesehatan Dunia yang memperkirakan pada tahun 2020 penyakit yang berkaitan dengan

¹ Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 16.

tembakau menjadi masalah kesehatan utama di dunia yang mengakibatkan angka kematian bertambah besar. Sekarang Indonesia menduduki peringkat ke-3 jumlah perokok terbesar di dunia setelah China dan India.²

Dengan melihat keadaan penduduk Indonesia sekarang yang banyak merokok dan secara tidak langsung dapat merugikan dan mengganggu hak setiap orang yang mempunyai hak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan pemerintah Indonesia telah mewajibkan kepada pemerintah daerah untuk menetapkan kawasan tanpa rokok di daerahnya. Pembuatan kebijakan tersebut merupakan tindak lanjut dari berlakunya Undang Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Dalam hal ini disebutkan bahwa Pemerintah Daerah wajib menetapkan kawasan tanpa rokok di daerahnya sesuai dengan Pasal 115 Ayat (2) Undang Undang Nomor 36 Tahun 2009 yang berbunyi: “pemerintah daerah wajib menetapkan kawasan tanpa rokok di daerahnya”.

Untuk mempedomani pelaksanaan kawasan tanpa rokok, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 118/MENKES/PB/I/2011 Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok. Peraturan bersama menteri kesehatan dan menteri dalam negeri ini memerintahkan pemerintah daerah untuk mengatur mengenai kawasan tanpa rokok dengan peraturan daerah yang didalamnya paling sedikit memuat pengaturan mengenai kawasan tanpa rokok, peran serta masyarakat, pembentukan satuan tugas penegak kawasan tanpa rokok, larangan dan kewajiban, serta sanksi. Hal ini sesuai dengan Pasal 6 Keputusan

² <http://cs426ah.wordpress.com/2012/04/22/kesadaran-perokok-terhadap-undang-undang-kawasan-tanpa-rokok>, diakses pada tanggal 20 November 2013

Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 118/MENKES/PB/I/2011 Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok.

Kota Padang sebagai Ibukota Provinsi Sumatera Barat juga telah mengeluarkan peraturan mengenai kawasan tanpa rokok. Namun di Kota Padang kawasan tanpa rokok hanya di atur melalui Peraturan Walikota Padang Nomor 14 Tahun 2011 yang pada prinsipnya hanya bersifat *beleidregel* yang didalamnya tidak memuat sanksi. Sedangkan berdasarkan Pasal 6 Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 118/MENKES/PB/I/2011 Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok pemerintah daerah diperintahkan untuk memuat saksi dalam penerapan kawasan tanpa rokok.

Berdasarkan latar belakang di atas, yang juga melatar belakangi penulis untuk melakukam sebuah penelitian hukum, maka penulis tertarik untuk menulis penelitian hukum dengan judul **“PENATAAN KAWASAN TANPA ROKOK DI KOTA PADANG”**.

B. Rumusan Masalah

Perumusan masalah merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian, karena dengan perumusan masalah seorang peneliti telah mengidentifikasi persoalan yang diteliti sehingga sasaran yang hendak dicapai menjadi jelas, terarah dan mencapai tujuan yang diharapkan.³ Berdasarkan hal tersebut, maka masalah yang hendak di teliti dan dibahas dalam penelitian ini dapat penulis rumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana penataan kawasan tanpa rokok di Kota Padang?

³ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indoneisia, Jakarta, 2004, hlm. 8.

2. Apa kendala yang dihadapi dalam penataan kawasan tanpa rokok di Kota Padang dan bagaimana upaya menanggulangnya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penataan kawasan tanpa rokok di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam penataan kawasan tanpa rokok di Kota Padang dan upaya menanggulangnya.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a) Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berfikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkan dalam bentuk tulisan.
 - b) Untuk memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya hukum administrasi negara serta dapat menerapkan ilmu yang didapat selama perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.
 - c) Penelitian khususnya juga bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian.

2. Manfaat Praktis

- a) Dengan penulisan skripsi ini diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan penulis dalam bidang hukum sebagai bekal untuk terjun ke dalam masyarakat nantinya. Sekaligus mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh.
- b) Memberikan kontribusi serta manfaat bagi masyarakat maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam upaya memperdalam studi kasus mengenai kawasan tanpa rokok.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis sosiologis*. Pada penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variable-variabel sosial lainnya.⁴

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat *deskriptif* yaitu penelitian menggambarkan secara tepat sifat sifat suatu individu, keadaan, gejala, atau kelompok tertentu, atau untuk melakukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala, dengan gejala lainya didalam masyarakat.⁵

⁴ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 133.

⁵ *Ibid* hlm. 25.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama.⁶ Dalam hal ini penulis dapat memperoleh data primer dari Dinas Kesehatan Kota Padang dan Kantor Walikota Padang

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan.⁷

1) Bahan hukum primer

Yaitu bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat yang dalam hal ini berupa peraturan perundang undangan yang terkait, antara lain:

- a) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
- c) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- d) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
- e) Undang Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

⁶ *Ibid* hlm. 30.

⁷ *Ibid*

f) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang
Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan

2) Bahan hukum sekunder

Yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum.⁸

3) Bahan hukum tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), dan ensiklopedia.⁹

4. Metode Pengumpulan Data

Penelitian lapangan ini dilakukan di Kantor Walikota Padang dan Dinas Kesehatan Kota Padang. Dalam penelitian ini metode pengumpulan data yang penulis gunakan adalah:

a. Wawancara

Dalam penelitian ini wawancara dilakukan untuk memperoleh data pendukung dari studi dokumen yang telah dilakukan oleh penulis. Dalam penelitian ini digunakan teknik wawancara semi terstruktur, dimana pertanyaan tersebut terlebih dahulu telah dibuatkan daftarnya, namun tidak

⁸ *Ibid* hlm. 32.

⁹ *Ibid*

tertutup kemungkinan dilapangan akan ditanyakan pertanyaan pertanyaan yang peneliti baru dapatkan setelah melakukan wawancara dengan narasumber.

Pengambilan sampel dalam wawancara ini dilakukan dengan metode *purposive sample*, maksudnya adalah dengan tidak memberikan kesempatan yang sama terhadap semua anggota populasi untuk terpilih sebagai sampel, tetapi sampel telah ditentukan sebelumnya berdasarkan kriteria atau pertimbangan tertentu.¹⁰ Wawancara ini dilakukan dengan pihak yang terkait dengan kawasan tanpa rokok di Kota Padang, misalnya: pegawai Dinas Kesehatan Kota Padang, pegawai kantor Camat Kuranji, dan beberapa orang masyarakat Kota Padang.

b. Studi Dokumen

Dalam studi dokumen ini, data-data diperoleh dari penelusuran terhadap isi dokumen lalu kemudian mengelompokkannya ke dalam konsep-konsep pokok yang terdapat dalam perumusan masalah. Penulis juga dapat memperoleh data-data yang berasal dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, artikel-artikel dan bahan-bahan lainnya yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.

5. Teknik Pengolahan Data dan Analisa Data

a. Pengolahan Data

¹⁰ *Ibid* hlm. 196.

Seluruh data sekunder yang telah dikumpulkan akan diolah oleh penulis dengan cara melakukan penyusunan terhadap data-data yang telah terkumpul tersebut melalui proses editing (pengeditan) yaitu dengan menyusun kembali data yang telah diperoleh dan memilih data yang sesuai dengan keperluan. Hal ini dilakukan agar diperoleh kepastian bahwa data yang dikumpulkan telah lengkap dan cukup.

b. Analisis data

Setelah data-data sekunder diperoleh selanjutnya akan dilakukan analisis data yang telah didapat dengan menggambarkan hasil penelitian tersebut menggunakan kalimat kalimat agar hasil penelitian tersebut dapat mudah dipahami oleh semua pihak. Dalam penelitian ini data data tersebut akan dianalisa dengan menggunakan metode analisis secara kualitatif yaitu uraian terhadap data yang telah terkumpul dengan tidak memasukkan angka-angka namun lebih berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli dan pendapat penulis.