

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Sleman

1. Letak dan Luas Wilayah Kabupaten Sleman

a. Letak Wilayah

Secara Geografis Kabupaten Sleman terletak diantara $110^{\circ} 33' 00''$ dan $110^{\circ} 13' 00''$ Bujur Timur, $7^{\circ} 34' 51''$ dan $7^{\circ} 47' 30''$ Lintang Selatan. Wilayah Kabupaten Sleman sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Boyolali, Propinsi Jawa Tengah, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Klaten, Propinsi Jawa Tengah, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kulon Progo, Propinsi DIY dan Kabupaten Magelang, Propinsi Jawa Tengah dan sebelah selatan berbatasan dengan Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunung Kidul, Propinsi D.I.Yogyakarta.⁴²

b. Luas Wilayah

Luas Wilayah Kabupaten Sleman adalah 57.482 Ha atau 574,82 Km² atau sekitar 18% dari luas Propinsi Daerah Istimewa Jogjakarta 3.185,80 Km², dengan jarak terjauh Utara – Selatan 32 Km, Timur –

⁴² Pemerintah Kabupaten Sleman, "Letak dan Luas Wilayah", <http://www.slemankab.go.id/profil-kabupaten-sleman/geografi/letak-dan-luas-wilayah>, diakses pada tanggal 1 Maret 2019, pukul 18.30 WIB

Barat 35 Km. Secara administratif terdiri 17 wilayah Kecamatan, 86 Desa, dan 1.212 Dusun.⁴³

2. Karakteristik Wilayah Kabupaten Sleman

a. Berdasarkan karakteristik sumberdaya yang ada, wilayah Kabupaten Sleman terbagi menjadi 4 wilayah, yaitu :⁴⁴

- 1) Kawasan lereng Gunung Merapi, dimulai dari jalan yang menghubungkan kota Tempel, Turi, Pakem dan Cangkringan (*ringbelt*) sampai dengan puncak gunung Merapi. Wilayah ini merupakan sumber daya air dan ekowisata yang berorientasi pada kegiatan gunung Merapi dan ekosistemnya;
- 2) Kawasan Timur yang meliputi Kecamatan Prambanan, sebagian Kecamatan Kalasan dan Kecamatan Berbah. Wilayah ini merupakan tempat peninggalan purbakala (candi) yang merupakan pusat wisata budaya dan daerah lahan kering serta sumber bahan batu putih;
- 3) Wilayah Tengah yaitu wilayah aglomerasi kota Yogyakarta yang meliputi Kecamatan Mlati, Sleman, Ngaglik, Ngemplak, Depok dan Gamping. Wilayah ini merupakan pusat pendidikan, perdagangan dan jasa.
- 4) Wilayah Barat meliputi Kecamatan Godean, Minggir, Seyegan dan Moyudan merupakan daerah pertanian lahan basah yang tersedia cukup air dan sumber bahan baku kegiatan industri kerajinan mendong, bambu serta gerabah.

b. Berdasar jalur lintas antar daerah, kondisi wilayah Kabupaten Sleman dilewati jalur jalan negara yang merupakan jalur ekonomi yang menghubungkan Sleman dengan kota pelabuhan (Semarang, Surabaya, Jakarta). Jalur ini melewati wilayah Kecamatan Prambanan, Kalasan, Depok, Mlati, dan Gamping. Selain itu, wilayah Kecamatan Depok,

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ Pemerintah Kabupaten Sleman, "Karakteristik Wilayah Sleman", <http://www.slemankab.go.id/profil-kabupaten-sleman/geografi/letak-dan-luas-wilayah>, diakses pada tanggal 1 Maret 2019, pukul 18.30 WIB.

Mlati dan Gamping juga dilalui jalan lingkar yang merupakan jalan arteri primer. Untuk wilayah-wilayah kecamatan merupakan wilayah yang cepat berkembang, yaitu dari pertanian menjadi industri, perdagangan dan jasa.⁴⁵

c. Berdasarkan pusat-pusat pertumbuhan wilayah Kabupaten Sleman merupakan wilayah hulu kota Yogyakarta. Berdasar letak kota dan mobilitas kegiatan masyarakat, dapat dibedakan fungsi kota sebagai berikut :⁴⁶

- 1) Wilayah aglomerasi (perkembangan kota dalam kawasan tertentu). Karena perkembangan kota Yogyakarta, maka kota-kota yang berbatasan dengan kota Yogyakarta yaitu Kecamatan Depok, Gamping serta sebagian wilayah Kecamatan Ngaglik dan Mlati merupakan wilayah aglomerasi kota Yogyakarta.
- 2) Wilayah sub urban (wilayah perbatasan antar desa dan kota). Kota Kecamatan Godean, Sleman, dan Ngaglik terletak agak jauh dari kota Yogyakarta dan berkembang menjadi tujuan/arrah kegiatan masyarakat di wilayah Kecamatan sekitarnya, sehingga menjadi pusat pertumbuhan dan merupakan wilayah sub urban.
- 3) Wilayah fungsi khusus / wilayah penyangga (*buffer zone*). Kota Kecamatan Tempel, Pakem dan Prambanan merupakan kota pusat pertumbuhan bagi wilayah sekitarnya dan merupakan pendukung dan batas perkembangan kota ditinjau dari kota Yogyakarta.

B. Pemenuhan Hak Kesehatan Perokok Pasif di Kawasan Tanpa Rokok Kabupaten Sleman

Negara kesatuan memiliki tanggung jawab mengenai pelaksanaan roda pemerintahan yang pada dasarnya kewenangan dimiliki oleh pemerintah pusat, akibat dari sistem pemerintahan Indonesia yang menganut asas desentralisasi,

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

maka tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, selanjutnya melahirkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya, hubungan kewenangan dan pengawasan.⁴⁷

Sistem otonomi daerah memiliki hubungan kewenangan antara pusat dan daerah antara lain berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: pertama, urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.⁴⁸

Terhitung sejak 28 September 2012, Peraturan Bupati Sleman Nomor 42 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok sebagai kabupaten pertama di Yogyakarta yang menetapkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 42 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Peraturan Bupati tentang Kawasan Tanpa Rokok sebagai sarana untuk meningkatkan hak masyarakat untuk mendapat udara bersih. Penempatan peraturan bupati juga termasuk salah satu usaha pemerintah daerah dalam menjalankan amanat UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Dalam

⁴⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk pertama, Nusameia, Bandung, 2009, hlm 43

⁴⁸ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNISKA, Jakarta, 993, hlm. 87

hal ini menurut asas desentralisasi, tujuannya melahirkan wewenang untuk mengawasi kawasan tanpa rokok, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan dan pembagian daerah dalam struktur pemerintahan dalam negara kesatuan sehingga dengan sendirinya akan menciptakan kewenangan pada pemerintahan daerah dalam melaksanakan pemerintahan.

Pendelegasian wewenang dalam desentralisasi merupakan hak dalam menciptakan peraturan dan keputusan penyelenggaraan urusan dalam batas-batas yang telah diserahkan kepada badan-badan otonom yang bersangkutan selanjutnya wewenang dalam desentralisasi berlangsung antara lembaga-lembaga dipusat dengan lembaga-lembaga otonomi di daerah.⁴⁹

Tujuan penempatan Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana yang termuat dalam buku pedoman penetapan Kawasan Tanpa Rokok yang diterbitkan oleh Kementerian Kesehatan Republik Indonesia antara lain , untuk menurunkan angka kesakitan dan/atau angka kematian dengan cara mengubah perilaku masyarakat untuk hidup sehat, meningkatkan produktivitas kerja yang optimal, mewujudkan kualitas udara yang sehat dan bersih bebas dari asap rokok, menurunkan angka perokok dan mencegah perokok pemula mewujudkan generasi muda yang sehat. Kabupaten Sleman sendiri tujuan penempatan Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana termuat dalam Peraturan Bupati Sleman Nomor 42 Tahun 2012 antara lain memberikan perlindungan yang efektif dari bahaya asap rokok, memberikan ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat dan

⁴⁹ Siroju Munur, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Yogyakarta, Gentha Publishing, 2013, hlm. 106

melindungi kesehatan masyarakat secara umum dari dampak buruk merokok baik langsung maupun tidak langsung.

Lahirnya kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman yang diformulasikan dalam bentuk Peraturan Bupati Sleman Nomor 42 Tahun 2012 merupakan upaya untuk menindak lanjuti kebijakan Pemerintah Pusat yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Kehadiran kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman, menurut Komisi II DPRD Kabupaten Sleman, sebagai bentuk tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Sleman dalam menjaga kesehatan masyarakat dan lingkungan dari bahaya asap rokok. Kebijakan ini dilandasi dengan azas-azas sebagai berikut:

1. Kepentingan kualitas kesehatan manusia, berarti bahwa penyelenggaraan Kawasan Tanpa Rokok semata-mata untuk meningkatkan derajat kualitas kesehatan warga asyarakat.
2. Keseimbangan kesehatan manusia dan lingkungan, berarti bahwa pembangunan kesehatan harus dilaksanakan secara berimbang antara kepentingan individu dan kelestarian lingkungan.
3. Kemanfaatan umum, berarti bahwa Kawasan Tanpa Rokok harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemanusiaan dan perikehidupan yang sehat bagi setiap warga negara.
4. Keterpaduan, berarti bahwa dalam pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau mensinergikan berbagai komponen terkait.
5. Keserasian, berarti bahwa Kawasan Tanpa Rokok harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya (adab sopan santun) dan kesehatan.
6. Kelestarian dan keberlanjutan, berarti bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya mempertahankan Kawasan Tanpa Rokok dan pencegahan terhadap perokok pemula.

7. Partisipatif, berarti bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok, baik secara langsung maupun tidak langsung.
8. Keadilan, berarti bahwa pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok dilakukan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, baik lintas generasi maupun lintas gender.
9. Transparansi dan akuntabilitas, berarti bahwa setiap warga masyarakat dapat dengan mudah untuk mengakses dan mendapatkan informasi Kawasan Tanpa Rokok, serta dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Latar belakang Peraturan Bupati tentang Kawasan Tanpa Rokok itu prinsipnya untuk mengatur tentang tempat-tempat yang bukan area merokok juga menata di tempat mana yang boleh merokok, dalam konteks ini sebenarnya untuk melindungi perokok pasif. Jadi, orang yang tidak merokok tidak akan terkena asap dari orang yang merokok. Kantor Pemerintahan Daerah Sleman sendiri belum semua menyediakan tempat khusus merokok. Kantor Bupati Sleman sebagai pusat pemerintahan sleman belum terdapat tempat yang dikhususkan untuk merokok. Hal ini membuktikan jika pemerintah sendiri belum menjalankan Peraturan Bupati Nomor 42 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Hal tersebut diperkuat pendapat Bapak Hendra Adi Riyanto, SH., MH selaku Bagian Hukum Kantor Bupati Sleman berpendapat bahwa yang terpenting tidak merokok di ruangan yang untuk melakukan aktifitas kerja. Karyawan dan Pegawai Kantor Bupati Sleman biasanya merokok dimushola atau koridor selama masih bisa ditoleransi dengan alasan perda belum diterbitkan jadi, belum menyediakan tempat khusus merokok asalkan tidak dalam ruang kerja karena Peraturan Daerah belum keluar jadi belum ada kekuatan hukum yang lebih kuat. Walaupun Kantor Bupati Sleman belum sepenuhnya menjalankan Peraturan Bupati Nomor 42 Tahun 2012 tetapi

sudah banyak sekali perubahan seperti kesadaran dari pegawai meningkat. Sejak adanya Peraturan Bupati tentang Kawasan Tanpa Rokok Pegawai dan Karyawan tidak merokok sembarangan, pengunjung yang datang juga sudah memiliki kesadaran untuk tidak merokok di area dalam kantor tempat bekerja bahkan di sekitar Kantor Bupati Sleman.⁵⁰

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh penulis kenyataannya penerapan kurang berjalan dengan baik, Hendra Adi Riyanto, SH., MH. (Staff Bagian Hukum Kantor Pemerintahan Bupati Sleman) mengatakan bahwa dari delapan kawasan yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Sleman sendiri belum terlaksana sepenuhnya. Penerapan Kawasan Tanpa Rokok bertahap karena tidak mungkin kita menerapkan semuanya. Di tahap awal penerapan dilakukan untuk institusi kesehatan, institusi pendidikan dan institusi pemerintahan di lingkungan kota Sleman. Untuk di lokasi lain belum dilakukan penerapan secara khusus, tapi untuk sosialisasinya tetap dilaksanakan kerja sama dengan Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman.”⁵¹

Penjelasan Peraturan Bupati Sleman Nomor 42 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok, bahwa setiap orang dilarang merokok di Kawasan Tanpa Rokok. Pimpinan lembaga dan/atau badan pada Kawasan Tanpa Rokok yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok wajib melarang orang merokok di Kawasan Tanpa Rokok pada tempat dan/atau lokasi yang menjadi tanggung jawabnya. Pimpinan lembaga dan/atau badan pada Kawasan Tanpa Rokok yang

⁵⁰ Wawancara dengan Bapak Hendra Adi Riyanto, SH., MH Bagian Hukum Setda Kabupaten Sleman, Tanggal 4 Maret 2019

⁵¹ Ibid

telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok wajib memasang tanda-tanda dilarang merokok atau pengumuman yang dapat berupa pamflet dan/atau audio visual pada tempat dan/atau lokasi yang menjadi tanggung jawabnya.⁵²

Sedangkan menurut Pasal 6 Peraturan Bupati Nomor 42 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok, bahwa pimpinan lembaga dan/atau badan pada tempat umum dan tempat kerja yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok wajib menyediakan tempat khusus merokok. Pimpinan lembaga dan/atau badan berwenang untuk melakukan pengawasan internal pada tempat dan/atau lokasi yang menjadi tanggung jawabnya; melarang semua orang untuk tidak merokok di Kawasan Tanpa Rokok yang menjadi tanggung jawabnya baik melalui tanda-tanda atau media yang mudah dimengerti; memasang tanda-tanda dilarang merokok sesuai persyaratan di semua pintu masuk utama dan di tempat-tempat yang dipandang perlu dan mudah terbaca dan/atau didengar baik.⁵³

Di samping mengatur tentang larangan, Peraturan Bupati Sleman Nomor 42 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Asap Rokok ini juga mengatur tentang sanksi bagi masyarakat yang melanggar ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Bupati tersebut. Dalam Peraturan Bupati Sleman Nomor 42 Tahun 2012 ini dijelaskan bahwa bagi siapapun yang melanggar ketentuan yang tercantum dalam kebijakan Kawasan Tanpa Asap Rokok akan diberikan sanksi administratif yaitu: berupa teguran lisan dan teguran tertulis.⁵⁴

⁵² Peraturan Bupati Sleman Nomor 42 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok

⁵³ *Ibid*

⁵⁴ *Ibid*

Penempatan kawasan tanpa rokok sebagai langkah upaya perlindungan untuk masyarakat terhadap ancaman gangguan kesehatan karena lingkungan yang tercemar asap rokok. Kawasan Tanpa Rokok sendiri merupakan tanggung jawab seluruh komponen bangsa, tidak terkecuali kewajiban lembaga-lembaga pemerintahan dan non-pemerintahan untuk melindungi hak-hak generasi sekarang maupun yang akan datang atas kesehatan diri dan lingkungan hidup yang sehat.⁵⁵ penetapan kawasan tanpa rokok sebenarnya selama ini telah banyak diupayakan oleh berbagai pihak baik lembaga institusi pemerintahan maupun swasta dan masyarakat, Namun pada kenyataan upaya yang telah dilakukan tersebut jauh tertinggal bersamaan dengan penjualan, periklanan/promosi dan atau penggunaan rokok.

Keberadaan kebijakan kawasan tanpa asap rokok ini diharapkan dapat mengatasi fenomena kebiasaan merokok masyarakat, terutama pada kawasan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Bupati Sleman tersebut. Keberadaan kebijakan kawasan tanpa asap rokok ini diharapkan dapat mengatasi fenomena kebiasaan merokok masyarakat, terutama pada kawasan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Bupati Sleman tersebut. Menurut Bapak Hendra yang membidangi pembuatan kebijakan kawasan tanpa asap rokok, pihak Pemerintah Kabupaten Sleman berharap bahwa keberadaan kebijakan kawasan tanpa asap rokok yang teruang dalam Peraturan Bupati Nomor 42 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok tersebut tidak sekedar dibuat, namun tidak memiliki kekuatan dalam pelaksanaan.

⁵⁵ Kementerian Kesehatan, *Pedoman Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok*, pusat Promosi Kesehatan , Jakarta, 2011 hlm. 16

Selang kurun waktu kurang lebih 5 tahun, Dinas Kesehatan dan Pemerintah Kabupaten Sleman tidak sanggup menghadapi masuknya pemasaran marketing dan pemasangan iklan bendera, maupun reklame yang menunjukkan suatu produk rokok semakin meningkatnya pertumbuhan ekonomi masyarakat maka menyebabkan meningkatnya pemasokan produk rokok, untuk itu Bupati Sleman perlu adanya suatu kebijakan yang tegas mengenai masuknya produk rokok didaerah Kabupaten Sleman. Pada tanggal 16 april 2018 membuat instruksi bupati Nomor 440/001 berisi larangan memasang iklan produk rokok di radius 500 meter dari Kawasan Tanpa Rokok.

Pemerintahan Kabupaten Sleman masih belum memberlakukan sanksi melainkan masih memberi teguran sedangkan telah di jelaskan terhadap ketentuan sanksi administratif dapat berupa teguran lisan, tertulis penarikan atau perbaikan iklan, dan pelanggaran sementara iklan produk yang bersangkutan. Larangan memasang iklan rokok melintang jalan dan berdekatan dengan tempat pendidikan atau Kawasan Tanpa Rokok yang telah diatur dalam Peraturan Bupati Sleman Nomor 42 Tahun 2012, serta berdekatan dengan pusat layanan kesehatan. Meskipun aturan ini mengurangi pendapatan daerah dari sisi iklan sebesar 40% dan berdampak pada bantuan pendidikan. Meski upaya-upaya pencegahan itu dilakukan, bahkan sampai ada aturan bahwa penjual rokok tidak boleh melayani pembeli anak dibawah umur, perokok pemula di Sleman tetap bertambah, salah satu faktor bertambahnya perokok pemula ini karena adanya rokok elektrik.

Hasil wawancara dengan Ibu Indah Nursantie bagian ke masyarakatan Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman, mengatakan sekarang ini banyak iklan yang mengubah pola pikir masyarakat misal saja “Laki-laki berani harus merokok menggunakan (Djarum)”. Sleman juga sudah ada Instruksi Bupati tidak adanya

penjual atau pemasangan iklan rokok dari pusat pemerintahan Sleman dalam radius 500 meter. Selama ini banyak yang berpikir jika perusahaan rokok banyak menyumbang pajak atau penghasilannya dalam bentuk kontribusi di bidang olahraga, memberikan lapangan kerja, ataupun hal lain nya yang dibutuhkan. tetapi riset dinas kesehatan membuktikan lebih besar pengeluaran dan/atau anggaran Dinas Kesehatan Sleman bahkan seluruh Indonesia untuk menanggulangi rokok dari pada bantuan kontribusi perusahaan rokok dalam bentuk apapun. Rokok saat ini memang sudah merupakan hal berbahaya atau perlu penanganan khusus. Masih banyak yang harus dikerjakan oleh dinas kesehatan, walaupun dinas kesehatan sendiri sudah banyak melakukan sosialisasi. Sosialisasi yang di lakukan secara bertahap dari tingkat kabupaten, kecamatan, kelurahan untuk tingkat desa belum di rencanakan karena terbatas nya biaya. Dinas Kesehatan akan melakukan sosialisasi secara menyeluruh walaupun secara bertahap dengan dana yang terbatas. Selain sosialisasi juga melakukan banyak kegiatan seperti kampanye pada hari tembakau yaitu tanggal 31 Mei, dan Penanganan rokok dari mulai kesehatan ataupun kawasan nya. Penangan tentang rokok sudah masuk dalam indikator kerja Dinas Kesehatan. Dinas Kesehatan sendiri sudah serius dalam penangan atau dalam komitmen untuk mengawal Peraturan Bupati Nomor 42 tahun 2012. Sanksi yang terdapat di Peraturan Bupati Nomor 42 Tahun 2012 hanya berupa teguran oleh karena nya kami Dinas Kesehatan Sleman menginginkan adanya peraturam daerah agar dapat lebih tegas menerapkan sanksi terhadap orang yang melanggar peraturan. Dinas Kesehatan memerlukan adanya Peraturan daerah sehingga lebih mempunyai kekuatan hukum

dan terdapat sanksi tegas didalamnya. Dinas Kesehatan Sleman juga membutuhkan komitmen stakeholder dari seluruh masyarakat baik anak-anak, remaja maupun dewasa, juga dari seluruh lembaga pemerintahan sleman, aparatur negara, dan penanaman imets masyarakat harus merokok cerdas.⁵⁶

Kompleksitas masalah masyarakat perokok belum diimbangi secara baik oleh pemerintah pusat, terutama dari aspek kebijakan. Hal tersebut menunjukkan bahwa komitmen terhadap bahaya asap rokok masih rendah. Alternatif yang cukup efektif diterapkan di Indonesia yaitu dengan menimbang kebijakan mengeksploitasi kawasan tanpa rokok dengan dimulainya dari pemerintah daerah atau institusi. Dimana yang dimaksud kawasan tanpa rokok adalah suatu area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan produksi, penjualan, iklan, promosi, dan atau penggunaan rokok. Kebijakan yang dimaksud bukan berarti melarang untuk merokok melainkan mengatur tempat bagi perokok ditempatkan yang terpisah dari masyarakat yang tidak merokok agar hak dari masyarakat tersebut dapat terpenuhi. Karena juga untuk meminimalisir dampak buruk rokok bagi kesehatan masyarakat. Oleh sebab itu diperlukannya suatu regulasi yang memuat sanksi tegas bagi yang melanggar.

Selain dari hasil wawancara dengan Bagian Hukum Kantor Bupati dan Bagian Kemasyarakatan Dinas Kesehatan, data juga diperoleh dari hasil kuesioner kepada masyarakat di daerah Kawasan Tanpa Rokok salah satunya adalah Tempat Umum yaitu Lapangan Kabupaten Sleman dan Lapangan Pemerintahan Kabupaten Sleman.

Data Responden Perokok Aktif

⁵⁶ Wawancara Indah Nursantie Bagian Kemasyarakatan Dinas Kesehatan, Tanggal 06 Maret 2019

No	Pertanyaan	Jumlah Responden	YA	TIDAK	Persentase		Alasan	
					Ya	Tidak	Ya	Tidak
1	Apakah sebagai perokok aktif anda merasa terganggu jika disekitar anda jika merokok disembarang tempat ?	15	5	10	33,3%	66,7%	<p>Ya</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tidak semua orang merokok dan tahan asap rokok yang ditimbulkan 2. Baunya tidak enak 3. Membuat orang yang belum terbiasa dengan rokok batuk-batuk <p>Tidak</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Mempakan hak setiap orang untuk merokok 2) Tidak merugikan orang disekitar, jika perokok aktif sakit merupakan tanggung jawab orang yang merokok 3) Sudah merupakan kesadaran perokok pasif jika terganggu harus menaah dari asap yang ditimbulkan oleh perokok aktif 	
2	Apakah anda merasa terganggu jika mengirup asap rokok anda sendiri ?	15	7	8	46,7%	53,3%	<p>Ya</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Membuat sesak nafas 2. Membuat batu-batuk 3. Bau dari asap rokok tidak enak 4. Membuat bau mulut <p>Tidak</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Sudah terbiasa dengan asap rokok karena lingkungan sebagian besar perokok aktif 2) Tidak terjadi gangguan kesehatan ketika menghirup asap rokok 3) Membuat tidak mengantuk 	
3	Apakah anda sebagai perokok aktif mengetahui asap rokok mempengaruhi dan membahayakan kesehatan manusia ?	15	7	8	46,7%	53,3%	<p>Ya</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dari sosialisasi yang diadakan pihak terkait di desa dan ditempat kerja 2. Merasakan sendiri dan batuk-batuk dan sesak nafs <p>Tidak</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Belum pernah mendengar dan tidak mendapat informasi 2) Belum adanya sosialisasi dari pihak terkait 3) Belum pernah mengalami sendiri adanya gangguan kesehatan 	

4	Apakah anda pernah mendapat informasi tentang bahaya asap rokok ?	15	5	10	33,3%	66,7%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pernah mengikuti sosialisasi di tempat kerja dan di lingkungan desa dari pembicaraan dengan teman 2. Pernah dari 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Belum adanya sosialisasi dari pihak terkait 2) Belum pernah mendengar dengan teman pun yang dipertanyakan bukan terkait hal tersebut
5	Apakah anda pernah mendengar atau mengetahui adanya Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Sleman ?	15	5	10	33,3%	66,7%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pernah dari adanya sosialisasi dari dinas kesehatan sleman ditempat kerja 2. Informasi ditempat kerja 3. Pembicaraan dengan teman 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Belum pernah mendengar 2) Belum pernah mendapat kan informasi mengenai hal tersebut 3) Belum adanya sosialisasi dari pihak terkait 4) Tidak pernah membahas ha terkait dalam pembicaraan dengan teman
6	Apakah anda setuju dengan adanya peraturan mengenai Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Sleman ?	15	5	10	33,3%	66,7%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lebih tertata tempat untuk merokok 2. Tidak mengganggu orang yang berkegiatan dengan adanya bau asap rokok 3. Melindungi hak perokok pasif untuk menghirup udara bersih tanpa tanpa mengurangi hak 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mengurangi hak untuk merokok 2) Terbatasnya tempat dan ruang gerak untuk merokok 3) Tidak adanya antara perokok pasif dan perokok aktif

7	Apakah anda mengetahui Peraturan Bupati Sleman tentang Kawasan Tanpa Rokok ?	15	0	15	0%	100%	perokok aktif untuk merokok	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belum pernah mendengar sama sekali 2. Belum pernah mendapat informasi ataupun mengetahui mengenai hal terkait 3. Belum adanya sosialisasi mengenai hal tersebut 4. Belum adanya informasi atau pengumuman secara publik 				
8	Apakah diperlukan sosialisasi tentang kawasan tanpa rokok ?	15	10	5	66,7%	33,3%	<ol style="list-style-type: none"> 1) Untuk mengetahui sanksi yang diterima jika melanggar 2) Mengetahui tempat atau area yang dilarang untuk merokok 3) Mengetahui jika hak sebagai perokok juga tetap dipertahankan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dapat mengurangi area gerak bebas untuk merokok 2. Berkurangnya atau tidak terpenuhinya hak sebagai perokok 				
9	Apakah dengan adanya kawasan tanpa rokok di kabupaten sleman mengurangi hak anda sebagai perokok aktif ?	15	10	5	66,7%	33,3%	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mengurangi hak perokok aktif 2) Mengurangi area bebas untuk merokok 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lebih menata tempat untuk merokok agar tidak mengganggu orang yang tidak merokok 2. Melindungi dan mempertahankan hak 				

							3) Terikat oleh yang perturan berakut appdahal hal tersebut merupakan hak kita	masing-masing perokok aktif untuk tetap bisa merokok maupun perokok pasif untuk tetap mendapat udara bersih tanpa menghirup asap rokok
10	Apakah perlu adanya penegakan hukum area kawasan tanpa rokok ?	15	0	15	0%	100%		1) Terbatasnya ruang gerak perokok aktif 2) Terlalu berlebihan karena merupakan hak asasi manusia untuk merokok 3) Mengurangi hak perokok aktif
11	Apakah perlu adanya sanksi untuk perokok aktif yang melanggar kawasan tanpa rokok ?	15	0	15	0%	100%		1. Terbatasnya ruang gerak perokok aktif 2. Terbatasnya kebebasan untuk 3. Terlalu berlebihan karena merupakan hak asasi manusia untuk merokok 4. Mengurangi hak perokok aktif
12	Apakah dengan adanya peraturan bupati sleman tentang kawasan tanpa rokok sudah melindungi hak manusia untuk sehat dan mendapat udara bersih ?	15	7	8	46,7%	53,3%	1) Memisahkan antara perokok pasif dan aktif agar tidak mengganggu satu sama lain 2) Mempertahakan kan hak masing dari aktif maupun perokok pasif	1. Belum adanya tindak tegas dari pemerintahan 2. Kesadaran masyarakat untuk tidak merokok disembarang tempat masih kurang 3. Belum terpeunuhnya area yang memisahkan perokok aktif dengan perokok pasif

Data Responden Perokok Pasif

No	Pertanyaan	Jumlah Responden	Ya	Tidak	Presentase		Alasan	
					Ya	Tidak	Ya	Tidak
1	Apakah anda merasa terganggu jika ada yang merokok disekitar anda ?	15	10	5	66,7%	33,3%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membuat sesak nafas 2. Membuat batuk-batuk 3. Bau yang ditimbulkan tidak enak 4. Asap dari rokok mengandung racun 5. Membahayakan untuk kesehatan badan 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Sudah terbiasa dengan seseorang yang merokok karena Sebagian keluarga merokok 2) Merokok merupakan hak perokok
2	Apakah anda merasa terganggu jika menghirup asap rokok di sekitar anda ?	15	10	5	66,7%	33,3%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membuat timbulnya penyakit dalam tubuh 2. Membuat sesak nafas 3. Asap rokok mengandung racun dan bahan yang berbahaya untuk tubuh 4. Membuat kesehatan menurun 5. Berbahaya untuk kesehatan tubuh 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Asap rokok tidak berbahaya yang berbahaya jika merokok 2) Sudah terbiasa dengan asap rokok 3) Tidak mempengaruhi kesehatan setelah menghirup asap rokok
3	Apakah asap rokok mempengaruhi dan membahayakan kesehatan	15	10	5	66,7%	33,3%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Setelah menghirup asap rokok merasa sesak nafas dan batuk-batuk 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Tidak adanya perubahan kesehatan setelah menghirup asap

	anda?									
4	Apakah anda pernah mendapat informasi atau mendengar tentang bahaya asap rokok ?	15	7	8	46,7%	53,3%	<ol style="list-style-type: none"> 2. Asap rokok mengandung bahan beracun dan berbahaya 1. adanya sosialisasi didesa 2. Adanya sosialisai di sekolah 3. Membaca buku dan internet 4. Bincang-bincang dengan teman 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Sudah terbiasa menghirup asap rokok 1) Belum ada pengadaan sosialisasi dari pihak terkait 2) Minimnya penyebaran informasi didesa 3) Baru mengetahui jika asap rokok berbahaya 		
5	Apakah anda pernah mendapat sosialisasi tentang kawasan tanpa rokok ?	15	5	10	33,3%	66,7%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sosialisasi tetapi hanya di tingkat kelurahan 2. Sosialisasi di kantor atau tempat kerja daerah sleman 3. Bercinang dengan teman 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Belum ada pengadaan untuk sosialisasi dari pihak terkait 2) Tidak adanya informasi tentang kawasan tanpa rokok 3) Minimnya informasi yang tersebar 4) Kurangnya perhatian dari pihak" terkait" 		
6	Apakah anda setuju jika ada peraturan mengenai kawasan tanpa rokok ?	15	15	0	100%	0%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tidak adanya orang merokok disembarang tempat 2. Semakin meningkat taraf kesehatan manusia 3. Tidak adanya asap rokok yang bertebangan 			

7	Apakah anda mengetahui mengenai peraturan bupati sleman tentang kawasan tanpa rokok ?	15	5	10	33,3%	66,7%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dari sosialisasi dari pihak terkait 2. Perbincangan dengan teman 3. Mendapat informasi dan dibantu dari internet 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Tidak adanya informasi 2) Tidak adanya sosialisasi dai pihak terkait di tingkat desa 3) Kurangnya perhatian dan turun tangan pemerintah dalam menjalankan peraturan
9	Apakah diperlukan sosialisasi peraturan bupati sleman tentang kawasan tanpa rokok ?	15	10	5	66,7%	33,3%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dapat mengetahui maksud dan isi peraturan tersebut 2. Membantu pemerintah dalam menjalankan dan menegakan peraturan tersebut 3. Dapat menialan peraturan tersebut agar terlindungi nya hak-hak manusia 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Tidak terlalu penting sosialisasi yang terpenting menjalankan pertauran tersebut 2) Dengan adanya peraturan tersebut mengurangi hak-hak perokok aktif
10	Apakah perlu adanya penegakan area kawasan tanpa rokok ?	15	10	5	66,7%	33,3%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peraturan dapat di jalankan dan dilaksanakan oleh masyarakat dan pemerintah 2. Mengurangi asap rokok yang berbaran 3. Membantu mewujudkan untuk dapat menghirup udara yang bersih 4. Tidak adanya hak yang berkurang dari masing” 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Terlalu berlebihan 2) Mengurangi hak perokok aktif untuk merokok

11	Apakah dengan adanya peraturan bupati slaman tentang kawasan tanpa rokok sudah melindungi hak anda untuk sehat dan mendapat udara bersih ?	15	10	5	66,7%	33,3%	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membuat orang tidak merokok sembarang 2. Mengurangi asap rokok yang betebaran kemana-mana 3. Tidak menhirup asap rokok secara berlebihan 4. Mengurangi penyebab gangguan penyakit 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Belum ada tidak tegas dari pemerintah 2) Penegakan hukun nya belum efektif 3) Kurang nya sosialisasi dari pemerintah terhadap perokok aktif atau pasif 4) Kurangnya kesadaran masyarakat untuk tidak merokok disembarang tempat
----	--	----	----	---	-------	-------	---	---

Dilihat dari data yang diperoleh dari hasil kuesioner dapat dikatakan bahwa Masyarakat Daerah Sleman menganggap sebuah rokok bukanlah suatu hal yang asing untuk beberapa orang. merokok merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan sehari-hari. banyak orang yang dengan sengaja merokok di depan orang yang tidak merokok sama sekali. Beberapa orang juga merasa tidak terganggu jika orang yang di sekitar merokok atau menghirup asap rokok dari perokok aktif, selain sudah terbiasa dengan orang yang di sekitarnya merokok masyarakat tersebut juga belum mengetahui jika asap rokok berbahaya terhadap masyarakat perokok pasif. Selain hal tersebut banyak orang yang belum mendapat sosialisasi dan/atau penjelasan mengenai bahaya asap rokok yang mereka hirup dan tentang Kawasan Tanpa Rokok. Menurut beberapa masyarakat sosialisasi mengenai bahaya asap rokok aja belum pernah mendengar apalagi mengenai Peraturan Bupati Nomor 42 tahun 2012. dengan alasan mereka masyarakat awam seakan tidak memperdulikan mengenai peraturan-peraturan yang di buat dan sudah berlaku. Salah satu pedagang rokok selama 5 tahun menjadi pedagang di lapangan sleman menuturkan belum pernah ada sosialisasi tentang Kawasan Tanpa Rokok dan baru mendengar dari penjelasan penulis.

Masyarakat juga berpendapat sekarang belum pernah ada sosialisasi dari pemerintahan atau dinas terkait di Kabupaten Sleman. Masyarakat juga menginginkan adanya sosialisasi secara menyeluruh kabupaten sleman dari dinas atau pemerintahan terkait. Selain itu peraturan mengenai Kawasan Tanpa Rokok belum ada tanda larangan merokok di kawasan tempat wisata lapangan sleman. Walaupun beberapa masyarakat belum mengetahui dan baru mendengar adanya

Kawasan Tanpa Rokok masyarakat merasa senang karena asap rokok sendiri sangat tidak baik untuk kesehatan khususnya anak-anak, jika sedang di luar rumah tidak khawatir masalah kesehatan anak dan lebih terjamin kesehatannya. Beberapa lokasi yang ada pemberitahuan sebagai kawasan tanpa asap rokok, tempat pemasangan pemberitahuan tersebut tidak strategis dan ukurannya yang sangat kecil, sehingga masyarakat banyak yang tidak mengetahui bahwa di kawasan tersebut ada pemberitahuan larangan untuk merokok, apalagi pada kawasan tersebut didukung dengan banyaknya para penjual rokok. Hal tersebut saling bertolak belakang dan dua-duanya merupakan suatu hak. Hak orang untuk menghirup udara bersih dan sehat. Sedangkan perokok juga memiliki hak untuk merokok.

Merokok bukan termasuk hak asasi manusia, karena ada hak yang harus didahului atau dipenuhi daripada hak untuk merokok yaitu hak seseorang untuk mendapatkan udara bersih dan hidup sehat. Banyak hasil studi mengatakan bahwa perokok memberikan dampak buruk bagi kesehatan perokok itu sendiri juga bagi orang lain di sekitarnya yang turut menghirup asap rokok tersebut, sedangkan si perokok cenderung tidak memperhatikan lingkungan sekitar. Dampak bagi perokok pasif atau yang tidak merokok sama sekali ternyata menimbulkan dampak yang lebih buruk karena lebih berbahaya.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) Ifdal Kasim 20 April 2012 di Kantor Komnas HAM Jalan Latuharhary, Menteng, Jakarta Pusat, mengatakan, merokok bukanlah hak dasar manusia. suatu hak disebut asasi jika tanpa hak tersebut derajat dan martabat manusia berkurang. Jika sifatnya hanya

tambahan dan jika dihalangin tidak mengurangi dan atau kehilangan martabat seseorang sebagai manusia, maka hak itu tidak dikategorikan sebagai HAM. Tanpa rokok malahan kesehatan manusia terjaga dengan baik. Internasional *Human Right Law* mengatur hak hidup sebagai hak asasi. Pasalnya ketika seseorang dibunuh, dihilangkan dan dirampok kebebasan ekspresinya maka esensinya sebagai manusia akan hilang dan tidak dihargai sebagai manusia. Merokok bisa dikatakan sebagai dari HAM selalu mencuat dalam setiap pengambilan kebijakan tentang pengendalian rokok dan produk tembakau. Jika merokok dianggap sebagai HAM, maka akan terjadi persinggungan dengan hak asasi manusia yang lain yakni hak menghirup udara bersih. Bagi kalangan ahli kesehatan, hak untuk menghirup udara bersih dianggap lebih esensial daripada hak untuk merokok. Karena itu, aktivitas merokok di tempat umum perlu dikendalikan salah satunya melalui penetapan tempat-tempat kerja dan tempat umum sebagai kawasan tanpa rokok. Seperti diketahui, dalam keputusan Irdal Kasim, mengenai uji materi pasal 115 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Mahkamah Konstitusi menghapus kata dapat tentang penyediaan ruangan merokok. Sekarang isi pasal berbunyi tempat kerja, tempat umum dan tempat lainnya menyediakan ruangan untuk merokok. Menyediakan ruang khusus untuk merokok di setiap gedung saja dinilai tidak cukup untuk melindungi hak menghirup udara bersih, karena asap rokok masih bisa berembus keluar. Organisasi kesehatan dunia (WHO) merekomendasi, tempat khusus merokok sebaiknya berada di tempat terbuka dan terpisah dari gedung.⁵⁷

⁵⁷ *M.detik.com, diakses tanggal 25 Februari 2019*

Selain itu menurut Staff Hukum Kantor Pemerintahan Kabupaten Sleman, Hendra Adi Riyanto, S.H., MH menuturkan : “pemerintahan Kabupaten Sleman termasuk kawasan tanpa rokok, tapi belum kita terapkan secara penuh, karena lembaga pemerintahan Kabupaten Sleman banyak yang merupakan tempat umum dan fasilitas publik contohnya saja Kejaksaan Negeri Sleman yang merupakan lembaga pemerintahan penegak hukum di Kabupaten Sleman walaupun Kejaksaan Negeri Sleman lembaga vertikal tetapi karena keberadaannya merupakan bagian dari Kabupaten Sleman dan harus mematuhi peraturan yang telah ditetapkan di Kabupaten Sleman. Di situ banyak sekali kepentingan dan banyak sekali permasalahan yang harus yang kita tidak bisa memandang itu hitam atau putih. Kalau institusi kesehatan jelas wajib KTR, pendidikan jelas wajib KTR karena selain ada Peraturan Bupati juga ada kementerian pendidikan yang menyatakan bahwa sekolah itu kawasan tanpa rokok. Kalau hanya tidak boleh merokok mungkin bisa nanti kita sediakan tempat khusus untuk merokok, tapi bagaimana dengan jual beli rokoknya, bagaimana dengan menerima sponsor rokok. Kalau sponsor itu misal toko-toko yang di sepanjang itu bagaimana. Jadi kan masih banyak yang harus diujkniskan kembali agar pelaksanaannya tidak rancu”.⁵⁸

Sedangkan menurut Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman yang diwakili oleh Indah Nursantie menuturkan: “Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman sudah 90% melaksanakan aturan kawasan tanpa rokok. Dinas Kesehatan juga sudah bersosialisasi secara khusus kepada pamong praja tentang teknis pelaksanaan aturan kawasan tanpa rokok di pemerintahan kabupaten sleman, dari dinas kesehatan juga sudah ada sosialisasi sendiri buat satpol PP untuk menerbitkan dan mengingatkan, pada tahun 2014 sempat kerepotan belum ada tempat sendiri terus ada usulan dari sini dan dikabulkan jadinya dibuatlah smoking area. Dari dinas kesehatan sendiri juga memberikan pamflet dan poster dilarang merokok, kalau untuk smoking area memang ada bagian yang membangun. Sejauh ini, pengunjung juga cuma teguran lisan, tidak ada yang ndableg, jadi kalau sanksi secara tegas belum. Disini juga ada anak PKL, awal-awal merokok didepan kantor, tapi kemudian ditegur ya sudah tidak merokok lagi didepan”.⁵⁹

Mulyono Satpol PP di Kabupaten Sleman Menuturkan⁶⁰ : Kabupaten sleman sendiri banyak tempat umum dari muai kantor pemerintahan sampai dengan tempat wisata untuk itu pelaksanaan penegakan Peraturan Bupati Nomor 42 tahun 2012 belum bisa sepenuhnya dilakukan. Koordinasi tetang tata cara pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok sendiri dari dinas kesehatan kabupaten sleman baru dilakukan dan diadakan belum lama ini sekitar 4-5 bulan yang lalu sehingga belum secara menyeluruh di koordinasika ke kita. Untuk kegiatan lebih atau extra ke dinas kesehatan kita hanya mengawasi dan menegakkan secara menyeluruh tanggung jawab lebih banyak pada dinas kesehatan. Belum efektif karena banyak

⁵⁸ Wawancara Bapak Hendra Adi Riyanta, SH.,MH Bagian Hukum Setda Kabupaten Sleman, tanggal 4 Maret 2019

⁵⁹ Wawancara Ibu Indah Nursantie Kesmasayarakat Dinas Kesehatan, tanggal 6 Maret 2019

⁶⁰ Wawancara dengan Bapak Mulyono, Sat Pol PP Kabupaten Sleman, pada tanggal 25 Februari 2019.

nya tempat umum disleman. Sebenarnya untuk Kabupaten Sleman sendiri merupakan daerah terbuka, disamping orang di Kabupaten Sleman berwisata, ada juga yang lewat dan bekerja. Kemudian ketika hari-hari ramai, malam minggu atau tahun baru atau saat ada *event*, tidak bisa menegur pengunjung yang merokok sembarangan, dari pihak Satpol PP mau menegur beberapa orang saja tidak bisa. Karena apa? Karena Kabupaten Sleman itu sifatnya terbuka dan banyak kepentingan. Nanti kalau dinas kesehatan merangkul upt, mungkin bisa bertahap, misal pedagangnya dulu, baru masyarakatnya. Bisa dilihat sendiri di tempat umum seperti lapangan sleman dan lapangan pemda hari jum'at, sabtu, atau minggu sudah tidak bisa dikendalikan dari yang berdagang, pembeli, oalah raga ataupun yang mempunyai kepentingan lainnya. Sangat bermacam-macam jika Kabupaten Sleman dibatasi tanpa merokok. Tidak berjalannya secara maksimal implementasi kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman, karena dihadapkan dengan beberapa faktor kendala yaitu kurangnya sosialisasi, kurangnya komitmen para pelaku kebijakan, kurangnya patuhan masyarakat, serta tidak ditegakkannya sanksi-sanksi terhadap para pelanggar kebijakan.⁶¹

Implementasi kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman yang sebatas melakukan sosialisasi ini tidak sebanding dengan luasnya jangkauan dan tujuan kebijakan yang ingin diwujudkan, karena tidak hanya melarang merokok, tetapi juga menjual dan mempromosikan rokok.

Dalam konteks inilah, bahwa antara isi/tujuan kebijakan dengan konteks implementasi kebijakan tidak selaras, sehingga meskipun kebijakan telah ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek serta biaya tersedia, namun belum tentu implementasi kebijakan akan berjalan mulus. Sementara, suatu kebijakan tidak akan memberikan dampak apa pun, atau akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Sedangkan di sisi lain, implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dari seluruh proses kebijakan, karena merupakan tahap

⁶¹ Wawancara dengan Bapak Mulyono, Satuan Polisi Pomong Praja Kabupaten Sleman, Tanggal 25 Februari 2019.

kebijakan yang langsung memberikan dampak secara nyata bagi penyelesaian masalah maupun pemenuhan kepentingan.

Faktanya implementasi kebijakan di atas menjelaskan bahwa kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman tidak akan memiliki banyak pengaruh dalam melindungi kesehatan masyarakat dan lingkungan dari bahaya asap rokok, karena keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari adanya kesesuaian antara pelaksanaan/penerapan kebijakan dengan desain, tujuan, sasaran dari kebijakan itu sendiri, dan memberikan hasil yang positif bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi. Asumsi yang dapat dibangun mengenai konsep keberhasilan kebijakan adalah bahwa semakin tinggi derajat kesesuaiannya, maka akan semakin tinggi pula peluang keberhasilan kinerja implementasi kebijakan untuk menghasilkan *out put* yang telah digariskan.

Tidak terlaksananya kebijakan kawasan tanpa asap rokok dengan maksimal di Kabupaten Sleman, jelas akan menyulitkan terwujudnya keinginan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam membangun kesehatan masyarakat dan lingkungan, karena implementasi merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Namun, penerapan kebijakan kawasan tanpa asap rokok yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sleman karena mengikuti amanah Undang-Undang Nomor

36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menjelaskan kebijakan yang diberlakukan dari atas ke bawah, bukanlah sebagai model yang tepat untuk mewujudkan tujuan kebijakan secara efektif, karena kurang mendapatkan dukungan dari para pelaku kebijakan tersebut. Di dalam pendekatan dari atas ke bawah, biasanya bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah dibuat oleh para pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh para administrator atau para birokrat di bawahnya, sehingga terkesan ada unsur keterpaksaan, bukan karena kebutuhan suatu kebijakan diimplementasikan. Dengan demikian, maka inti dari pendekatan dari atas ke bawah adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.⁶²

Dari data di atas menjelaskan, bahwa implementasi kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman ini masih sangat kurang dalam aksi tindakannya, karena hanya sebatas melakukan sosialisasi dan sanksi yang diberlakukan tidak memberikan efek jera kepada para perokok aktif, sehingga tidak terlalu prospektif untuk merealisasikan tujuan kebijakan tersebut, yang ingin menjadikan masyarakat dan lingkungan Kabupaten Sleman yang sehat. Realitas implementasi kebijakan kawasan tanpa asap rokok ini bahkan berbanding terbalik dengan realitas tindakan para pebisnis rokok dalam mempromosikan produk rokoknya.

C. Kendala-kendala dalam Pemenuhan Hak Kesehatan Perokok Pasif di Kawasan Tanpa Rokok Kabupaten Sleman

⁶² <http://repository.uin-suska.ac.id/4090/3/BAB%20II.pdf>

Keinginan Pemerintah Kabupaten Sleman untuk mewujudkan kesehatan masyarakat dan lingkungan yang difasilitasi dengan kebijakan kawasan tanpa asap rokok masih jauh dari harapan, karena implementasi kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman tidak dijalankan sebagaimana ketentuan yang telah ditetapkan, baik para pelaku kebijakan maupun pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan tersebut (perokok).

Beberapa lokasi yang telah ditetapkan sebagai kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman, dalam kenyataannya masih terlihat masyarakat bebas merokok. Menurut Bapak Mulyono⁶³, Sat Pol PP Kabupaten Sleman,

“tantangan terbesar dari pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Sleman antara lain kabupaten sleman banyak sekali yang merupakan tempat umum dari mulai kantor pemerintahan yang mengabdikan untuk melayani masyarakat ataupun lainnya, sehingga banyak kepentingan kegiatan dilakukan ditempat ini. Selain itu belum ada koordinasi tentang tata cara pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok dari Dinas kesehatan Kabupaten Sleman juga menjadi pengahambat pelaksanaan KTR di Kabupaten Sleman”.

Sedangkan beberapa alasan masyarakat merokok di kawasan tanpa asap rokok diantaranya karena tidak mengetahui ada larangan dan tidak pernah ditegur kalau mereka merokok, apalagi diberi sanksi. Realitas ini dapat menjadi indikator ketidakberhasilan implementasi kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman, karena implementasi kebijakan dikatakan berhasil jika apa yang diharapkan dari adanya kebijakan tersebut dapat diraih, yang dicapai melalui pelaksanaan yang sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Asumsi yang dapat dibangun bahwa semakin tinggi derajat kesesuaiannya, maka akan semakin tinggi pula peluang keberhasilan

⁶³ Wawancara dengan Bapak Mulyono, Sat Pol PP Kabupaten Sleman, pada tanggal 25 Februari 2019.

kinerja implementasi kebijakan untuk menghasilkan out put yang telah digariskan.

Dalam suatu proses implementasi kebijakan terkadang tidak selancar apa yang diperkirakan sebelumnya. Dalam banyak kasus, seringkali implementasi kebijakan menemui suatu kendala atau tantangan, terutama karena adanya berbagai kepentingan. Implementasi kebijakan publik bukanlah suatu hal yang mudah. Oleh karenanya, belum tentu suatu kebijakan publik dapat diimplementasikan dengan baik. Kadangkala apa yang sudah ditetapkan dalam kebijakan publik berbeda dengan keadaan di lapangan dan hasil yang dicapai.

Tidak berjalannya implementasi kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman ditengarai karena banyak faktor sebagai kendalanya. Menurut Bapak Mulyono⁶⁴:

“sebenarnya untuk Kabupaten Sleman sendiri merupakan daerah terbuka, di samping orang di Kabupaten Sleman berwisata, tapi kadang juga cuma ada yang lewat dan bekerja. Kemudian ketika hari-hari ramai, malam minggu atau tahun baru atau saat ada event, tidak bisa menegur pengunjung yang merokok sembarangan, kita mau terjun beberapa orang pun enggak bisa mbak. Karena apa? Karena Kabupaten Sleman itu sifatnya terbuka dan banyak kepentingan. Nanti kalau dinas kesehatan merangkul UPT, mungkin bisa bertahap, pedagangnya dulu, baru masyarakatnya. Bisa dilihat sendiri di tempat umum seperti lapangan sleman ataupun lapangan pemda kalau hari jum'at, sabtu, atau minggu sudah tidak bisa dikendalikan dari yang berdagang, pembeli, olah raga ataupun yang mempunyai kepentingan lainnya. Sangat bermacam-macam kabupaten sleman jika dibatasi tanpa merokok.”

⁶⁴ Wawancara dengan Bapak Mulyono, Sat Pol PP Kabupaten Sleman, pada tanggal 25 Februari 2019

Kurangnya pengawasan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sleman, merupakan faktor dominan penyebab implementasi kebijakan kawasan tanpa asap rokok tersebut tidak berjalan dengan baik di Kabupaten Sleman. Sejak penerbitan Perda Kawasan Tanpa Rokok (KTR) pada tahun 2012 sampai saat ini, pengawasan tidak maksimal sehingga penerapan perda tersebut belum efektif.

Di samping itu, pemberian sanksi yang masih lemah bahkan tidak ada bagi para pelaksana kebijakan yang tidak mengimplementasikan kebijakan maupun perokok yang melanggar ketentuan kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman, menjadi salah satu pemicu Perbup tersebut tidak efektif.

Hal yang sama juga dikemukakan Staff Hukum Kantor Pemerintahan Bupati Sleman⁶⁵, bahwa tidak tegasnya para pimpinan yang bertanggung jawab pada kawasan tanpa asap rokok untuk memberikan teguran dan sanksi bagi pelanggar Perbup Kawasan Tanpa Asap Rokok di Kabupaten Sleman, ikut menjadi penyumbang tidak terlaksananya kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman.

Selain itu, kurangnya kesadaran masyarakat selaku penikmat rokok untuk mematuhi larangan merokok pada kawasan tanpa asap rokok juga menjadi kendala dari implementasi kebijakan kawasan tanpa asap rokok yang tertuang dalam Peraturan Bupati Sleman Nomor 42 Tahun 2012 tentang

⁶⁵ Wawancara dengan Bapak Hendra, Staff Hukum Kantor Pemerintahan Kabupaten Sleman, pada tanggal, 4 Maret 2019.

Kawasan Tanpa Rokok. Hal ini terlihat dari perilaku masyarakat yang mengabaikan aturan atau tulisan tentang petunjuk larangan merokok, yang sudah terpampang jelas baik di tempat umum, fasilitas kesehatan, lingkungan pendidikan, sarana olah raga, sarana peribadatan, tempat bermain anak, tempat kegiatan belajar mengajar, apalagi di tempat kerja. Kendala lain yang dihadapi implementasi kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman karena kurangnya sosialisasi terhadap pemberlakuan kebijakan tersebut. Intensitas sosialisasi pelarangan merokok pada beberapa kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman tidak sebanding dengan Intensitas iklan rokok yang dilakukan para produsen rokok.

Akibatnya, banyak pimpinan lembaga-lembaga yang ada di Kabupaten Sleman, seperti lembaga perguruan tinggi, tempat ibadah, lembaga kursus, sarana olah raga, dan pimpinan lembaga lainnya sebagai kawasan tanpa asap rokok, yang tidak mengetahui keberadaan kebijakan Kawasan Tanpa Asap Rokok yang tertuang dalam Peraturan Bupati Nomor 42 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Mengacu pada temuan data di atas, bahwa beberapa kendala implementasi kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman ini meliputi kurangnya sosialisasi tentang pemberlakuan kebijakan, kurangnya komitmen pelaku dan kesadaran atau kepatuhan masyarakat sebagai sasaran kebijakan, kurangnya pengawasan, serta tidak ditegakkannya sanksi bagi para pelanggar kebijakan, baik dari unsur pelaku kebijakan maupun sasaran kebijakan.

Hal tersebut diungkapkan oleh salah satu petugas parkir di kawasan Deggung, Yulianto⁶⁶, “tidak tahu mbak kalau ada aturan kawasan tanpa rokok. Wong kalo malam, saja pada rokok disini”. Ketidaktahuan masyarakat adanya kebijakan tersebut menjadi salah satu faktor pemberlakuan Kawasan Tanpa Rokok di kabupaten Sleman tidak maksimal.

Untuk menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu, komunikasi, sumberdaya, kecenderungan sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Kurangnya sosialisasi tentang pemberlakuan kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman, sehingga mengakibatkan ketidaktahuan masyarakat tentang adanya pelarangan merokok pada kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman, membuktikan bahwa komunikasi antarpelaku yang terlibat dalam implementasi kebijakan menjadi faktor yang dapat mempengaruhi proses implementasi kebijakan.

Agar implementasi kebijakan menjadi efektif, maka para pihak yang bertanggungjawab atas implementasi kebijakan harus benar-benar memahami apa yang harus dilakukan. Untuk itu, arahan terhadap implementasi kebijakan harus ditransmisikan secara tepat, jelas, akurat, dan konsisten. Dengan demikian suatu pola komunikasi yang tepat, jelas, akurat dan konsisten merupakan hal-hal penting yang harus diperhatikan dalam mengkomunikasikan suatu kebijakan dari satu pihak kepada para pihak yang terlibat dengan kebijakan tersebut.

⁶⁶ Wawancara dengan Bapak Yulianto, Petugas Parkir di Kawasan Deggung Sleman, pada tanggal 28 Februari 2019.

Pengenalan kebijakan atau undang-undang bebas asap rokok secara signifikan mempengaruhi perilaku merokok. Kehadiran Undang-Undang Anti Rokok dapat menjadi tindakan efektif untuk mencegah perilaku merokok. Namun dampak dari kebijakan ini sangat dipengaruhi oleh tingkat sosialisasinya kepada para kelompok kepentingannya. Pentingnya komunikasi dengan berbagai kelompok kepentingan terkait dengan pelaksanaan aturan kawasan tanpa rokok. Hal tersebut dikemukakan Bapak Suyanto⁶⁷, Staff Bagian Umum Kantor Pemerintahan Kabupaten Sleman.

Persyaratan utama di dalam implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa pelaksana putusan/kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan kebijakan diteruskan kepada orang-orang yang tepat. Oleh karenanya komunikasi harus akurat dan dapat dimengerti dengan benar oleh para pelaksana tersebut. Pentingnya komunikasi dalam implementasi kebijakan.⁶⁸

Bahwa sosialisasi menjadi faktor penting dalam suatu implementasi kebijakan kawasan tanpa rokok. Apalagi kebijakan area bebas rokok dianggap oleh aktor-aktor yang terlibat di dalamnya sebagai kebijakan yang sangat kompleks, karena harus menyeimbangkan berbagai faktor, karena isu tentang kawasan tanpa rokok dianggap sangat kontroversial. Ada tiga hal

⁶⁷ Wawancara dengan Suyanto, Staff bagian Umum Kantor Pemerintahan Kabupaten Sleman, pada tanggal 4 Maret 2019.

⁶⁸ *Ibid.*

yang berkaitan dengan komunikasi kebijakan, yaitu transmisi, konsistensi dan kejelasan.⁶⁹

1. Transmisi. Berdasarkan Penelitian yang dilakukan penulis masih menemukan beum optimal transmisinya. Dari penelitian dapat diketahui bahwa penyaluran informasi masih kurang maksimal. Hal ini dikarenakan adanya kurang komunikasi yang terjalin. Ada hambatan-hambatan di dalam mentransmisikan perintah implementasi kebijakan publik, yaitu: pertama, pertentangan pendapat antara pemerintah dengan masyarakat. Seperti yang disampaikan Hendra Adi Riyanto., SH., MH. Menuturkan “Masyarakat berpikir kawasan tanpa rokok ini akan mengurangi hak mereka, maksud Pemerintahan Sleman ingin menata tempat-tempat agar tidak mengurangi hak dari perokok maupun hak yang tidak merokok”. Dan hal tersebut mengakibatkan gagalnya pengesahan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman tentang Kawasan Tanpa Rokok karena masyarakat dengan dibantu Lembaga Kemasyarakatan mengadakan audiensi dengan pemerintah. Kedua, banyaknya lapisan-lapisan hierarki birokrasi sangat mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi pemerintahan dengan masyarakat. Ketiga, persepsi yang selektif dan kurangnya ketidakmauan para pelaksanaan saat adanya sosialisasi untuk menelaah maksud yang disampaikan dan kurangnya sosialisasi ditingkat desa membuat tidak tersampainya secara menyeluruh mengenai Kawasan Tanpa Rokok.

⁶⁹ Wawancara dengan Hendra, Staff Hukum Kantor Pemerintahan Kabupaten Sleman, pada tanggal, 4 Maret 2019.

Para pelaksana kadang-kadang tidak memperhatikan apa yang sudah jelas dan memberikan dugaan tentang makna komunikasi yang sebenarnya.

2. Konsistensi. Efektivitas implementasi kebijakan akan dapat tercapai jika ada pelaksanaan perintah yang konsisten dan jelas. Meskipun perintah implementasi kebijakan disampaikan secara jelas kepada para pelaksana, tetapi bila perintah tersebut bertentangan/tidak konsisten, maka perintah tersebut akan menyulitkan para pelaksananya. Dari hasil penelitian penulis pemerintah khususnya dinas kesehatan sudah konsisten dengan penanggulangan rokok dan penanganan kawasan tanpa rokok di Kabupaten Sleman. Telah di sampaikan Indah Nursantie bagian kesehatan masyarakat untuk kawasan tanpa asap rokok dan penanggulangan rokok sudah masuk dalam program kerja tahunan dinas kesehatan Kabupaten Sleman untuk itu Dinas Kesehatan sudah sangat konsinten dengan masalah rokok yang ada di Kabupaten Sleman. Masalah penegakan yang kurang konsisten karena Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman dengan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sleman tidak berjalan bersama. Dinas kesehatan membentuk satuan penegakan sendiri dan Satuan Polisi Pamong Praja melakukan penegakakan sendiri. Ketidak konsistenan perintah tersebut akan dapat mendorong para pelaksana untuk mengambil tindakan yang sangat longgar dan menafsirkan peraturan kebijakan yang ada.
3. Kejelasan. Intruksi-intruksi yang diberikan kepada pelaksana seringkali tidak jelas dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu peraturan dilaksanakan. Terlihat dari pelaksana yang belum ngetahui tentang

Kawasan Tanpa Rokok dan belum pernah mendengar dan/atau mendapat sosialisasi mengenai Kawasan Tanpa Rokok dan Peraturan Bupati Sleman Nomor 42 Tahun 2012. Telah disampaikan pula oleh Indah Nursantie Bagian Kesehatan Masyarakat untuk tingkat dusun dinas kesehatan memang belum mengadakan sosialisasi karena terbatasnya biaya. Penyampaian masyarakat yang sudah mendapat sosialisasi ke masyarakat yang lain ditingkat dusun masih kabur dan tidak memiliki kejelasan. Ketidakjelasan instruksi tersebut dapat mengakibatkan adanya salah interpretasi dan bahkan bertentangan dengan instruksi awal. Faktor-faktor yang mendorong ketidakjelasan komunikasi kebijakan adalah: kompleksitas kebijakan publik; keinginan untuk tidak mengganggu kelompok masyarakat; masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru; kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan; menghindari pertanggungjawaban kebijakan; dan sifat pembentukan kebijakan.

Selanjutnya, kendala implementasi kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman akibat adanya sikap para penanggung jawab kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman yang tidak menyediakan ruang khusus untuk merokok, membuat rambu-rambu larangan merokok, serta menegur orang yang merokok di kawasan tanggung jawabnya, merupakan bentuk dari faktor komitmen pelaku kebijakan yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Pernyataan ini menjelaskan bahwa harus terdapat kondisi ketundukkan penuh dan tidak ada penolakan sama

sekali dari para pelaku implementasi kebijakan siapapun dalam sistem administrasi tersebut.

Dengan kata lain, persyaratan ini menandakan bahwa mereka yang memiliki wewenang seharusnya juga yang memiliki kekuasaan dan mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak-pihak lain (baik yang berasal dari internal maupun eksternal organisasi) yang kesepakatan dan kerjasamanya sangat diperlukan demi keberhasilan program-program implementasi kebijakan.

Sedangkan kurangnya kesadaran para perokok untuk mematuhi kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman, merupakan pengaruh dari sifat kebijakan itu sendiri, di mana kebijakan kawasan tanpa asap rokok merupakan tipe kebijakan yang kurang populer bagi masyarakat di Kabupaten Sleman yang memiliki kebiasaan merokok, terlebih lagi didukung dengan keberadaan rokok yang dijual bebas di Kabupaten Sleman.

Adanya kendala dalam implementasi kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman akibat faktor ketidakpatuhan masyarakat dan komitmen para pelaku kebijakan yang masih rendah, bahwa variabel-variabel yang mempengaruhi tujuan-tujuan formal yang ingin dicapai melalui implementasi kebijakan publik adalah mudah tidaknya masalah yang akan digarap/dikendalikan, kemampuan keputusan kebijakan untuk menyusun secara tepat proses implementasinya, dan pengaruh langsung berbagai

variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan kebijakan tersebut.⁷⁰

Perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep yang penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Sedangkan kendala implementasi kebijakan kawasan tanpa asap rokok di Kabupaten Sleman karena tidak ditegakkannya sanksi bagi pelaku pelanggaran, bahwa pemberlakuan kebijakan yang berbentuk regulasi harus diikuti sanksi yang tegas bagi pelanggarnya, jika mengharapkan tujuan kebijakan tersebut terwujud. Selain itu, faktor kegagalan komunikasi, keterbatasan sumberdaya, ketidakpatuhan para pelaku kebijakan, dan struktur birokrasi yang kurang fleksibel faktor lain yang dapat menyebabkan kegagalan implementasi (*bad execution*), karena kebijakan itu sendiri yang memang tidak tepat (*bad policy*) yang dapat diakibatkan kurangnya informasi dalam perumusan kebijakan, ataupun harapan yang tidak realistis, dan kebijakan tersebut bernasib kurang baik.⁷¹

⁷⁰ Abdul Wahab Solichin, *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm. 62.

⁷¹ *Ibid.*