

BAB III

PENEGAKAN HUKUM KAWASAN DILARANG MEROKOK

A. Penegakan Hukum Peraturan Gubernur DIY Nomor 42 Tahun 2009 tentang Kawasan Dilarang Merokok

Provinsi Yogyakarta sangat identik dengan penyebutan sebagai kota wisata ataupun sebagai kota pendidikan. Setiap tahunnya jumlah orang yang berlibur maupun yang belajar terus meningkat. Dengan meningkatnya jumlah pendatang, membuat semakin banyak orang yang berkemungkinan adalah seorang perokok. Oleh karena itu, kegiatan merokok yang dilakukan baik bagi pendatang maupun warga Yogyakarta juga meningkat.

Pemerintah Daerah Yogyakarta di dalam melaksanakan pengendalian kegiatan merokok ini, telah mengeluarkan Peraturan tentang kawasan dilarang merokok, agar para perokok aktif tidak merokok disembarang tempat dan membahayakan kesehatan untuk orang-orang yang ada disekitarnya.

1. Penyelenggaraan terhadap Kawasan Dilarang Merokok

Sesuai dengan Pasal 6 Pergub DIY No. 42 Tahun 2009 tentang KDM, penyelenggaraan kawasan dilarang merokok merupakan tanggung jawab dari masing-masing pimpinan instansi atau lembaga. Pimpinan atau penanggung jawab instansi sesuai dengan kewenangannya wajib mengadakan kawasan dilarang merokok di instansinya atau lembaganya.

Bandara Adisucipto merupakan salah satu tempat umum yang diharuskan mempunyai kawasan dilarang merokok. Penyelenggara kawasan dilarang

merokok di kawasan Bandara Adisucipto adalah *Safety Health Environment Section*, yang selanjutnya disebut SHES, merupakan salah satu seksi dibawah PT. Angkasa Pura.²⁹ Didalam menjalankan penyelenggaraan kawasan dilarang merokok, SHES belum pernah mendapatkan sosialisai terkait Pergub DIY No. 42 Tahun 2009 tentang KDM. Penyelenggaraan kawasan dilarang merokok oleh SHES didasarkan pada buku pedoman *safety health environment* di bandara.

Dalam menyelenggarakan kawasan dilarang merokok di kawasan Bandara Adisucipto, SHES memasang tanda-tanda dilarang merokok pada kawasan dilarang merokok.³⁰ Pemberian tanda kawasan dilarang merokok dan tempat untuk merokok merupakan bagian dari penyelenggaraan kawasan dilarang merokok. Sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi “Tempat yang ditetapkan sebagai kawasan dilarang merokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dilengkapi dengan tanda atau simbol dilarang merokok. Untuk lebih lanjut, pada Pasal 5 ayat (6) menjelaskan, “Penanggung jawab pengadaan tanda atau simbol sebagaimana dimaksud pada ayat (3) oleh Dinas Kesehatan Probvinsi/Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya.

SHES selaku penanggung jawab kawasan dilarang merokok di Bandara Adisucipto, menyediakan sendiri tanda dilarang merokok maupun tanda tempat untuk merokok. Walaupun tanda itu bukan dari Dinas Kesehatan,

²⁹Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

³⁰Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

tetapi SHES tetap membuatnya sesuai dengan peraturan dan tidak bertentangan.³¹

Tempat ataupun area yang dilarang untuk merokok di Bandara Adisucipto dimulai dari pintu masuk *check in* Bandara Adisucipto sampai dengan tempat parkir pesawat. Area tersebut harus bersih dari kegiatan merokok, tidak boleh sama sekali ada yang merokok baik dari penumpang yang datang maupun pegawai yang berkerja disana.³²

Penyelenggaraan kawasan dilarang merokok di Bandara Adisucipto, tidak hanya membatasi perokok aktif untuk merokok disembarang tempat, tetapi disisi lain SHES juga menyediakan area atau tempat untuk perokok aktif melakukan kegiatan merokok. SHES menyediakan area atau tempat untuk perokok di tempat yang telah disediakan.³³

Bandara Adisucipto mempunyai dua terminal, yaitu terminal A dan terminal B. Di terminal A, SHES telah menyediakan dua tempat untuk merokok, yaitu di bagian luar dari tempat *check in*, berada di dekat tempat *drop* penumpang, dan satu ruangan di dalam ruang tunggu bandara.³⁴ Begitu pula dengan terminal B, SHES juga menyediakan dua tempat untuk merokok,

³¹Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

³²Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

³³Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

³⁴Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

di bagian luar dekat dengan tempat untuk parkir, dan satu ruangan di dalam ruang tunggu bandara.³⁵

Tempat umum lainnya yang diharuskan untuk mempunyai kawasan dilarang merokok adalah Stasiun. Peneliti mengambil sampel di Stasiun Lempuyangan. Penyelenggaraan kawasan dilarang merokok di Stasiun Lempuyangan dilaksanakan oleh Unit Pelayanan yang merupakan bagian dari PT. KAI.³⁶

Penyelenggaraan kawasan dilarang merokok di Stasiun Lempuyangan tidak jauh berbeda dengan Bandara Adisucipto. Unit Pelayanan selaku penanggung jawab, belum pernah mendapatkan sosialisasi dari Pemerintah Daerah terkait Pergub DIY No. 42 Tahun 2009 tentang KDM. Dalam melakukan penyelenggaran kawasan dilarang merokok di stasiun, Unit Pelayanan menyelenggarakan kawasan dilarang merokok berdasarkan peraturan dari kantor pusat di Bandung, pada masa kepemimpinan Ignasius Jonan, sebagai Direktur Utama PT. KAI.³⁷

Penyelenggaraan kawasan dilarang merokok oleh Unit Pelayanan dari PT. KAI dengan memberikan tanda dilarang merokok di sembarang tempat dan tanda tempat khusus untuk merokok. Untuk tanda-tanda kawasan dilarang merokok ini, Unit Pelayanan mempunyai anggaran tersendiri untuk pengadaan tanda kawasan dilarang merokok, bukan pemberian dari Dinas

³⁵Hasil wawancara, Dhani Haribhondana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

³⁶Hasil wawancara, Radne Anyarso Tulad, Kepala Stasiun Lempuyangan, tgl 27-08-2016.

³⁷Hasil wawancara, Radne Anyarso Tulad, Kepala Stasiun Lempuyangan, tgl 27-08-2016.

Kesehatan. Tanda-tanda kawasan dilarang merokok dan tempat untuk merokok sudah termasuk kedalam Standar Pelayanan Minimum yang harus diberikan kepada penumpang oleh PT. KAI.³⁸

Area ataupun kawasan yang termasuk dalam kawasan dilarang merokok di Stasiun Lempuyangan meliputi ruang tunggu Stasiun yang berada di luar, tempat pembelian karcis, ruang tunggu yang berada didalam stasiun.³⁹ Di area kawasan dilarang merokok, baik penumpang maupun pegawai dari PT. KAI dilarang sama sekali untuk melakukan kegiatan merokok.⁴⁰

Selayaknya dengan Bandara, Stasiun Lempuyangan juga menyediakan tempat khusus untuk merokok didalam Stasiun Lempuyangan. Tempat khusus untuk merokok ini berada cukup jauh dari ruang tunggu didalam stasiun.

Terminal merupakan tempat umum yang termasuk didalam kawasan dilarang merokok. Peneliti mengambil Terminal Giwangan sebagai sampel. Penanggung jawab penyelenggaraan kawasan dilarang merokok di Terminal Giwangan adalah UPT Pengelolaan Terminal Dinas perhubungan Kota Yogyakarta.⁴¹

Penyelenggaraan kawasan dilarang merokok yang dilakukan oleh UPT Pengelolaan Terminal berdasarkan kebijakan dari Dinas Perhubungan. Penyelenggaran yang dilakukan tidak melihat Pergub DIY No. 42 Tahun 2009 tentang KDM, dikarenakan ketidaktahuan UPT Pengelolaan terhadap

³⁸Hasil wawancara, Radne Anyarso Tulad, Kepala Stasiun Lempuyangan, tgl 27-08-2016.

³⁹Hasil wawancara, Radne Anyarso Tulad, Kepala Stasiun Lempuyangan, tgl 27-08-2016.

⁴⁰Hasil wawancara, Radne Anyarso Tulad, Kepala Stasiun Lempuyangan, tgl 27-08-2016.

⁴¹Hasil wawancara, Nugroho, KA. Sub bagian Tata Usaha UPT Pengelolaan Terminal, tgl 08-08-2016.

Peraturan Gubernur tersebut, karena sebelumnya tidak ada sosialisasi terkait peraturan tersebut.⁴²

Penyelenggaraan kawasan dilarang merokok di Terminal Giwangan dengan cara memasang tanda dilarang merokok di area ruang tunggu Terminal Giwangan yang berada di lantai atas. Penggunaan tanda dilarang merokok terbatas hanya pada penempelan stiker dilarang merokok.⁴³

Area atau kawasan yang termasuk kawasan dilarang merokok di Terminal Giwangan hanya ada pada ruang tunggu terminal yang berada di lantai 2 dan kantor UPT Pengelolaan Terminal. Untuk tempat merokok, UPT Pengelolaan Terminal belum menyediakan sama sekali. Ini disebabkan terbatasnya ruang di Terminal Giwangan, sehingga bagi perokok masih bisa merokok secara bebas di Terminal Giwangan.⁴⁴

Penyelenggaraan kawasan dilarang merokok di Bandara Adisucipto, Stasiun Lempuyangan, dan Terminal Giwangan yang termasuk dalam tempat umum tidak berdasarkan Pergub DIY No. 42 Tahun 2009 tentang KDM. Masing-masing mempunyai peraturan tersendiri terhadap kawasan dilarang merokok. Bandara Adisucipto melaksanakan kawasan dilarang merokok dikarenakan mengikuti pedoman *Safety Health Environment*, Stasiun Lempuyangan menyelenggarakan dikarenakan sudah menjadi peraturan dari

⁴²Hasil wawancara, Nugroho, KA. Sub bagian Tata Usaha UPT Pengelolaan Terminal, tgl 08-08-2016.

⁴³Hasil wawancara, Nugroho, KA. Sub bagian Tata Usaha UPT Pengelolaan Terminal, tgl 08-08-2016.

⁴⁴Hasil wawancara, Nugroho, KA. Sub bagian Tata Usaha UPT Pengelolaan Terminal, tgl 08-08-2016.

kantor pusat di Bandung, sementara Terminal Giwangan menyelenggarakan kawasan dilarang merokok di areanya dikarenakan berdasarkan kebijakan dari Dinas Perhubungan.

Sosialisasi Pemerintah Daerah Yogyakarta terkait Pergub DIY No. 42 Tahun 2009 tentang KDM masih minim, terlihat dari ketidaktahuan UPT Terminal Giwangan akan adanya peraturan ini.

Dalam melaksanakan penyelenggaraan kawasan dilarang merokok, walaupun tidak berdasarkan Pergub DIY No. 42 Tahun 2009 tentang KDM, baik pihak SHES, Unit pelayanan maupun UPT Pengelolaan Terminal menyatakan penyelenggaraan kawasan dilarang merokok yang dilakukan tidak bertentangan dengan Peraturan yang ada.

Penyelenggaraan kawasan dilarang merokok yang dilakukan oleh SHES, Unit Pelayanan, sesuai dengan Pergub DIY No. 42 Tahun 2009 tentang KDM, sudah terdapat tanda-tanda dimana saja kawasan yang dilarang merokok, dan tempat untuk merokok, dan juga menyediakan tempat untuk perokok aktif melakukan kegiatan merokok. Hanya UPT Pengelolaan Terminal saja yang memberikan tanda dilarang merokok di satu tempat, dan tidak menyediakan tempat untuk merokok. Sehingga, perokok aktif di area Terminal Giwangan masih dapat merokok secara bebas.

Dinas Kesehatan yang bertanggung jawab terhadap pengadaan tanda dilarang merokok dan tanda tempat untuk merokok, kurang berperan aktif untuk menyebarkan tanda-tanda ini ke area yang telah ditetapkan sebagai kawasan dilarang merokok.

2. Pengawasan terhadap Kawasan Dilarang Merokok

Peraturan yang telah ditetapkan haruslah dijalankan. Dalam menjalankan peraturan diperlukan adanya pengawasan agar peraturan dapat berjalan sesuai dengan sebagaimana mestinya. Tujuan pengawasan tidak hanya untuk melihat apakah peraturan itu berjalan atau tidak, apakah ada pelanggaran atau tidak, tetapi juga sebagai evaluasi secara bertahap dan terus menerus terhadap peraturan ini agar sebuah peraturan dapat terus berkembang mengikuti dinamika dan permasalahan yang ada.

Kegiatan merokok yang dilakukan oleh perokok aktif di Indonesia sangat tinggi, sehingga dalam melakukan pengawasan terhadap kawasan dilarang merokok haruslah dilakukan dengan cermat dan efisien. Pergub DIY No. 42 Tahun 2009 tentang KDM, belum mengatur mengenai pengawasan kawasan dilarang merokok. Didalam Peraturan ini tidak dijelaskan mengenai siapa yang bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan dan bagaimana pengawasan dilakukan.

Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Hamengku Buwono X mengeluarkan Surat Edaran Nomor : 15/SE/XI/2014 yang dikeluarkan pada tanggal 24 November 2014 tentang Implementasi Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 42 Tahun 2009 Tentang Kawasan Dilarang merokok. Tujuan dari dikeluarkannya surat edaran ini agar para Bupati/Walikota dapat melakukan koordinasi dengan instansi dalam lingkup pemerintah daerah masing-masing guna implementasi Pergub DIY No. 42

Tahun 2009 tentang KDM dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaannya.

Kabupaten Sleman dan kota Yogyakarta, telah mengeluarkan Peraturan yang terkait dengan Kawasan Tanpa Rokok. Kabupaten Sleman merupakan yang pertama dalam mengeluarkan Peraturan ini, sesuai dengan Peraturan Bupati No. 42 Tahun 2012 tentang Kawasan Tanpa Rokok, yang selanjutnya disebut Perbup Sleman No. 42 Tahun 2012 tentang KTR, dan selanjutnya diiringi oleh kota Yogyakarta yang mengeluarkan Peraturan Walikota No. 12 Tahun 2015 tentang Kawasan Tanpa Rokok, yang selanjutnya disebut Perwal No. 12 Tahun 2015 tentang KTR.

Perbup Sleman No. 42 Tahun 2012 tentang KTR hanya mengatur tentang siapa yang bertanggung jawab sebagai pengawas dari Peraturan ini. Sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) yang bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan atas peraturan ini adalah Dinas. Didalam peraturan ini tidak dicantumkan mengenai bagaimana cara untuk melakukan pengawasan dilakukan oleh Dinas.

Perwal No. 12 Tahun 2015 tentang KTR telah mengatur mengenai siapa yang bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan. Sesuai dengan isi Pasal 21 ayat (1) yang menyatakan yang bertanggung jawab adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan dalam melakukan pengawasan telah diatur lebih lanjut didalam Pasal 25 yaitu, "Pelaksanaan pengawasan dan inspeksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 dan Pasal 25 sebagaimana tercantum

dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Walikota ini.”

Pengawasan dari Pemerintah bertujuan untuk melihat apakah peraturan ini telah dilaksanakan atau tidak. Selain pengawasan dari Pemerintah Daerah, tentu diperlukan adanya pengawasan secara internal dari masing-masing penanggung jawab kawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan dilarang merokok sehingga tidak terjadi pelanggaran di kawasannya.

a. Pengawasan di Bandara Adisucipto

Pengawasan yang dilakukan oleh SHES selaku penanggung jawab kawasan dilarang merokok di Bandara Adisucipto dengan berkerja sama dengan tim *Airport Service Section*. Pengawasan yang dilakukan SHES dan *Airport Service Section* ini dilakukan sebagai pengamanan ganda terhadap pelaksanaan kawasan dilarang merokok.⁴⁵

Airport Service Section yang diketuai oleh *Terminal Inspector* akan melakukan pengawasan secara menyeluruh di kawasan Bandara Adisucipto dengan melakukan inspeksi secara rutin di area atau kawasan yang telah dinyatakan dilarang untuk merokok.⁴⁶ SHES juga melakukan pengawasan secara rutin di kawasan dilarang merokok dengan menempatkan *security* di dalam bandara.⁴⁷

⁴⁵Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

⁴⁶Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

⁴⁷Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

Pengawasan yang dilakukan oleh SHES dan *Airport Service Section* bertujuan apabila terdapat pelanggar baik penumpang maupun pegawai bandara yang melakukan kegiatan merokok di kawasan dilarang merokok akan dihimbau untuk pindah ke area untuk merokok ataupun segera menghentikan kegiatan merokoknya.⁴⁸

Pengawasan yang dilakukan oleh SHES di Bandara Adisucipto cukup efektif. SHES menerapkan pengawasan ganda di Bandara Adisucipto dengan cara melakukan kerjasama dengan *Airport Service Section*. Pengawasan ganda dilakukan dengan adanya inspeksi secara rutin yang dilakukan oleh *Terminal Inspector* dan penempatan *security* di berbagai tempat.

Dengan adanya *security* yang ditempatkan bertujuan untuk menjaga agar tidak ada penumpang maupun pegawai dari PT. Angkasa Pura yang melakukan kegiatan merokok di kawasan dilarang merokok. *Terminal Inspector* yang melakukan inspeksi secara rutin juga menjaga agar baik dari *security*, penumpang maupun pegawai PT. Angkasa Pura tidak melakukan kegiatan merokok. Sehingga, semakin meminimalisir kemungkinan adanya pelanggaran di kawasan dilarang merokok.

Pengawasan yang dilakukan oleh SHES di Bandara Adisucipto dilakukan secara internal saja. SHES mengakui dalam melakukan pengawasan di

⁴⁸Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

Bandara Adisucipto tidak pernah melakukan koordinasi dengan Pemerintah Daerah Sleman.⁴⁹

b. Pengawasan di Stasiun Lempuyangan

Pengawasan yang dilakukan oleh Unit Pelayanan dari PT. KAI di Stasiun Lempuyangan berbeda dengan pengawasan yang dilakukan di Bandara Adisucipto. Pengawasan yang dilakukan oleh Unit Pelayanan dari PT. KAI tidak membentuk tim khusus untuk mengawasi kegiatan merokok yang dilakukan di area Stasiun Lempuyangan.

Unit Pelayanan memberikan tugas pengawasan kepada seluruh pegawai PT. KAI yang berkerja di Stasiun Lempuyangan. Semua pegawai baik dari Kepala Stasiun, Wakil Kepala Stasiun, *Security*, sampai *cleaning service* bertugas untuk mengawasi kebijakan kawasan dilarang merokok ini.⁵⁰

Pengawasan yang dilakukan oleh Unit Pelayanan dari PT. KAI menerapkan cara yang berbeda. Unit Pelayanan tidak memberikan tugas pengawasan kawasan dilarang merokok ke sub bidang tertentu atau membuat tim pengawas sendiri. Unit Pelayanan memberikan tugas kepada seluruh pegawai PT. KAI untuk menjadi pengawas.

Pengawasan terhadap kawasan dilarang merokok dapat dilakukan setiap saat, karena yang bertanggung jawab terhadap pengawasan di kawasan dilarang merokok melibatkan seluruh pegawai PT. KAI, sehingga apabila terdapat pelanggaran yang terjadi dapat segera diketahui. Pengawasan yang

⁴⁹Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

⁵⁰Hasil wawancara, Radne Anyarso Tulad, Kepala Stasiun Lempuyangan, tgl 27-08-2016.

dilakukan oleh semua pegawai PT. KAI ini cukup efektif untuk menegakkan kawasan dilarang merokok di Stasiun Lempuyangan.

Pemberian tugas pengawasan kepada seluruh pegawai PT. KAI dianggap sebagai cara yang paling efektif. Dengan memberikan tugas pengawasan kepada seluruh pegawai, maka apabila terjadi pelanggaran pegawai dari PT. KAI dapat langsung menegur agar mematikan rokok ataupun dipersilahkan merokok pada tempatnya.⁵¹

c. Pengawasan di Terminal Giwangan

UPT Pengelolaan Terminal selaku penanggung jawab dari kawasan dilarang merokok di Terminal Giwangan, tidak melakukan pengawasan terhadap kebijakan kawasan dilarang merokok di tempatnya. Pihak UPT Pengelolaan Terminal mengatakan tidak dapat melakukan pengawasan di Terminal Giwangan, dikarenakan terbatasnya sumber daya manusia di UPT Pengelolaan Terminal.⁵² Pengawasan yang dilakukan oleh UPT Terminal Giwangan justru hanya dilakukan di sekitar wilayah kantor UPT Terminal Giwangan.⁵³

Penyelenggaraan kawasan dilarang merokok di Terminal Giwangan dapat dikatakan sia-sia dikarenakan tidak adanya pengawasan yang dilakukan oleh UPT Pengelolaan Terminal di Terminal Giwangan. Pengawasan yang

⁵¹Hasil wawancara, Radne Anyarso Tulad, Kepala Stasiun Lempuyangan, tgl 27-08-2016.

⁵²Hasil wawancara, Nugroho, KA. Sub bagian Tata Usaha UPT Pengelolaan Terminal, tgl 08-08-2016.

⁵³Hasil wawancara, Nugroho, KA. Sub bagian Tata Usaha UPT Pengelolaan Terminal, tgl 08-08-2016.

dilakukan oleh UPT Terminal Giwangan terbatas hanya pada wilayah kantor dari UPT Terminal Giwangan yang pada akhirnya membuat kebijakan peraturan kawasan dilarang merokok tidak berjalan di Terminal Giwangan. Perokok aktif dapat dengan bebas melakukan kegiatan merokok dimana saja walaupun itu termasuk kedalam kawasan dilarang merokok.

Pengawasan yang tidak dilakukan dikaitkan dengan minimnya sumber daya manusia yang ada didalam UPT Pengelolaan Terminal. Hal lain yang ikut mempengaruhi tidak adanya pengawasan karena UPT Terminal Giwangan tidak mempunyai aturan dari internal terkait kawasan dilarang merokok.

Tidak jelasnya pengaturan mengenai pengawasan terhadap KDM di dalam Pergub DIY Nomor 42 Tahun 2009 tentang KDM berbanding terbalik dengan Peraturan Daerah Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok. Peraturan Daerah ini mencantumkan siapa saja yang menjadi pengawas dalam menjalankan Kawasan Tanpa Rokok, sesuai dengan Pasal 18 ayat (1), menyebutkan bahwa “Dalam rangka mewujudkan Kawasan Tanpa Rokok di daerah, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan”.

Menurut analisis penulis berdasarkan data yang berhasil dihimpun, pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Sleman tidak cukup efektif dikarenakan berdasarkan Perbup Sleman No. 42 Tahun 2012 tentang KTR belum memberikan penjelasan secara rinci bagaimana pengawasan itu

dilakukan. Hal ini terlihat dari pengawasan terhadap kawasan dilarang merokok hanya dilakukan oleh SHES walaupun dilaksanakan akan tetapi tanpa ada pengawasan lebih lanjut dari Pemerintah Daerah Sleman.

Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta belum dapat diketahui, dikarenakan Peraturan ini baru mulai berlaku pada tanggal 1 Oktober 2016.

Pengawasan merupakan bagian penting dari penegakan sebuah peraturan. Dengan tidak adanya pengawasan terhadap sebuah peraturan, maka sudah bisa dipastikan peraturan tersebut tidak akan berjalan sesuai dengan tujuan. Oleh karena itu, pengawasan tidak bisa hanya diserahkan kepada pihak yang menyelenggarakan, akan tetapi pengawasan sebaiknya juga dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk memantau apakah Peraturan tersebut telah dilaksanakan ataupun tidak.

Langkah-langkah yang diambil baik dari SHES maupun Unit Pelayanan dari PT. KAI dalam pengawasan kawasan dilarang merokok dilakukan dengan serius dan penuh kecermatan. SHES maupun Unit Pelayanan mengupayakan segala usaha agar tidak ada kegiatan merokok di kawasan dilarang merokok. Tindakan pengawasan ini dapat dilakukan dengan baik dikarenakan baik dari PT. Angkasa Pura maupun PT. KAI sudah mempunyai pedoman ataupun peraturan sendiri secara internal terkait dengan kawasan dilarang merokok.

3. Kasus Pelanggaran terhadap Kawasan Dilarang Merokok

Sebaik apapun sebuah Peraturan dibuat, dalam pelaksanaannya masih sering ditemukan pelanggaran yang terjadi. Pelanggaran yang dilakukan baik

yang disengaja maupun tidak disengaja dikarenakan minimnya informasi yang dimiliki oleh pelanggar terhadap sebuah peraturan. Pergub DIY Nomor 42 Tahun 2009 tentang KDM telah 6 tahun diundangkan dan berlaku. Setelah 6 tahun berlaku, masih kerap terjadi pelanggaran terhadap Pergub ini.

a. Kasus Pelanggaran di Bandara Adisucipto

Pelanggaran terhadap kawasan dilarang merokok yang terjadi di Bandara Adisucipto banyak dilakukan oleh supir taksi yang menunggu di untuk mengangkut penumpang. Pelanggaran ini terjadi dikarenakan supir taksi sambil menunggu penumpang tetap melakukan kegiatan merokok di bagian pintu keluar penumpang.⁵⁴

b. Kasus Pelanggaran di Stasiun Lempuyangan

Pelanggaran terhadap kawasan dilarang merokok di Stasiun Lempuyangan banyak dilakukan oleh penumpang lanjutan. Penumpang lanjutan segera menyalakan rokoknya dikarenakan kereta yang ditumpangnya hanya berhenti sebentar di Stasiun Lempuyangan.⁵⁵

c. Kasus Pelanggaran di Terminal Giwangan

Pelanggaran di kawasan Terminal Giwangan. Dimulai dari penumpang Terminal Giwangan, kernet dari angkutan umum sampai ke pegawai dari Terminal Giwangan terlihat masih melakukan kegiatan merokok di tempat yang telah dikategorikan sebagai kawasan dilarang merokok.

⁵⁴Hasil wawancara, Dhani Haribhondana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

⁵⁵Hasil wawancara, Radne Anyarso Tulad, Kepala Stasiun Lempuyangan, tgl 27-08-2016.

Perokok yang tetap melakukan kegiatan merokoknya di Terminal Giwangan merasa tidak mengetahui bahwa Terminal Giwangan termasuk kedalam tempat yang telah ditetapkan sebagai kawasan dilarang merokok berdasarkan Pergub DIY Nomor 42 Tahun 2009 tentang KDM, walaupun penumpang itu melakukan kegiatan merokok dekat dengan tanda dilarang merokok.⁵⁶ Menurutnya, kegiatan merokok yang dilakukannya tidak mengganggu orang disekitarnya selama tidak mengarahkan asapnya ke orang lain, dan Peraturan tersebut hanya terbatas pada himbauan, karena sampai saat ini merasa belum mengetahui ada yang diberikan sanksi karena melakukan kegiatan merokok di Terminal Giwangan.⁵⁷

4. Penjatuhan Sanksi

Penjatuhan sanksi merupakan tindakan represif dalam menegakkan suatu peraturan. Tindakan represif ini digunakan ketika seseorang tetap melanggar dari Peraturan yang telah diberlakukan. Tujuan dari penjatuhan sanksi agar Peraturan yang telah dibuat dan ditetapkan dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya.

Penjatuhan sanksi tidak diatur di dalam Pergub DIY Nomor 42 Tahun 2009 tentang KDM. Sehingga, masing-masing instansi tentu mempunyai implementasi dan mekanisme yang berbeda dalam menjatuhkan sanksi kepada pelanggar.

⁵⁶Hasil wawancara, Sutrisno, Penumpang Terminal Giwangan, tgl 28-08-2016.

⁵⁷Hasil wawancara, Sutrisno, Penumpang Terminal Giwangan, tgl 28-08-2016.

Perbup Sleman No. 42 Tahun 2012 tentang KTR telah mencantumkan sanksi sesuai dengan Pasal 11 ayat 1, yaitu :

- (1) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 diberikan sanksi berupa :
- a. Teguran lisan;
 - b. Teguran tertulis.

Sanksi didalam Perbup Sleman No. 42 Tahun 2012 tentang KTR ini ditujukan tidak terbatas kepada penanggung jawab kawasan saja, tetapi kepada orang yang melanggar atau melakukan kegiatan merokok di kawasan tanpa rokok.

Perwal No. 12 Tahun 2015 tentang KTR juga telah mengatur mengenai penjatuhan sanksi. Sesuai dengan Pasal 27 ayat (1), yaitu :

- (1) Pengelola, pimpinan atau penanggung jawab KTR yang melanggar ketentuan Pasal 15, dikenakan sanksi berupa :
- a. Peringatan lisan;
 - b. Peringatan tertulis;
 - c. Penghentian sementara kegiatan; dan/atau
 - d. Pencabutan izin atau rekomendasi pencabutan izin sesuai dengan kewenangan Pemerintah Daerah.

Penjatuhan sanksi di dalam Perwal No. 12 Tahun 2015 tentang KTR sedikit berbeda. Penjatuhan sanksi hanya diberikan kepada penanggung jawab

kawasan tanpa rokok. Tidak ada pemberian sanksi kepada orang yang melanggar peraturan ini. Penjatuhan sanksi ini dijatuhkan oleh Tim Pengawas KTR.

Penjatuhan sanksi yang tidak dicantumkan didalam Pergub DIY Nomor 42 Tahun 2009 tentang KDM mengakibatkan masing-masing penanggung jawab dapat memberikan sanksi dari internal kepada pelanggar yang melakukan kegiatan merokok.

a. Penjatuhan Sanksi di Bandara Adisucipto

Penegakan terhadap kawasan dilarang merokok yang telah dilakukan oleh SHES selaku penanggung jawab kawasan dilarang merokok di Bandara Adisucipto hanya sebatas penyelenggaraan dan pengawasan saja, dan tidak memberikan sanksi kepada pelanggar.⁵⁸ Tidak adanya sanksi kepada pelanggar ini disebabkan karena SHES merasa tidak mempunyai dasar peraturan yang jelas terkait sanksi.⁵⁹ SHES merasa apabila menerapkan sanksi tanpa ada dasar yang jelas, malah ditakutkan timbul masalah lainnya seperti dituntut balik oleh pelanggar.⁶⁰

Apabila terjadi pelanggaran di kawasan dilarang merokok, maka tindakan yang bisa dilakukan hanya terbatas melakukan himbauan dengan mengingatkan kepada pelanggar agar tidak melakukan kegiatan merokok di

⁵⁸Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

⁵⁹Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

⁶⁰Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

kawasan dilarang merokok atau untuk pindah melakukan kegiatan merokok di ruang atau area merokok.⁶¹ SHES mengaku tidak mengetahui bahwa pelanggar dapat dijatuhkan oleh pemerintah daerah berdasarkan Perbup No. 42 Tahun 2012 tentang KTR kepada pelanggar.

b. Penjatuhan Sanksi di Stasiun Lempuyangan

Unit Pelayanan dari PT. KAI dalam melakukan penegakan terhadap kawasan dilarang merokok di Stasiun Lempuyangan juga tidak menerapkan sanksi kepada pelanggar. Unit Pelayanan dari PT. KAI mengatakan untuk sanksi, tidak diberikan karena tidak ada peraturan mengenai penjatuhan sanksi kepada pelanggar.⁶² Penjatuhan sanksi dianggap tidak terlalu diperlukan karena pengawasan terhadap kawasan dilarang merokok dilakukan oleh semua pegawai PT. KAI, sehingga bisa selalu *mobile* dan memberikan himbauan untuk menghentikan kegiatan merokok di kawasan dilarang merokok kepada pelanggar sudah dianggap sebagai sanksi moral tersendiri.⁶³ Unit Pelayanan tidak mengetahui pelanggar dapat diberikan sanksi oleh Pemerintah Kota.

c. Penjatuhan Sanksi di Terminal Giwangan

⁶¹Hasil wawancara, Dhani Haribhondana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

⁶²Hasil wawancara, Radne Anyarso Tulad, Kepala Stasiun Lempuyangan, tgl 27-08-2016.

⁶³Hasil wawancara, Radne Anyarso Tulad, Kepala Stasiun Lempuyangan, tgl 27-08-2016.

UPT Pengelolaan Terminal dalam penegakan kawasan dilarang merokok sampai saat ini belum pernah memberikan sanksi. Hal ini dikarenakan UPT Pengelolaan Terminal merasa baru mengetahui apabila pelanggar terhadap kawasan dilarang merokok dapat diberikan sanksi, dan tidak adanya pengawasan mengakibatkan UPT Pengelolaan Terminal tidak bisa menjatuhkan sanksi kepada pelanggar.⁶⁴

d. Penjatuhan Sanksi oleh Satpol PP

Satpol PP selaku penegak peraturan daerah tidak pernah memberikan sanksi. Hal ini dikarenakan Satpol PP merasa ini bukan merupakan bagian dari tanggung jawabnya.⁶⁵ Pada saat ini Satpol PP sedang mengawal 44 Peraturan Daerah, dan Pergub DIY Nomor 42 Tahun 2009 tentang KDM tidak termasuk kedalamnya.⁶⁶ Satpol PP menggunakan Pasal 6 Pergub DIY Nomor 42 Tahun 2009 sebagai landasan bahwa tugas ini diserahkan kepada masing-masing pimpinan atau penanggung jawab dari setiap instansi/kantor/lembaga.⁶⁷

Menurut analisa penulis, berdasarkan Pergub DIY Nomor 42 Tahun 2009 tentang KDM, memang belum mengatur tentang pemberian sanksi kepada pelanggar. Tidak adanya pengaturan mengenai penjatuhan sanksi, membuat penegakan hukum terhadap kawasan dilarang merokok menjadi terhambat. Terlihat dengan hanya penyelenggaraan dan pengawasan yang dilakukan oleh

⁶⁴Hasil wawancara, Nugroho, KA. Sub bagian Tata Usaha UPT Pengelolaan Terminal, tgl 08-08-2016.

⁶⁵Hasil wawancara, Suhartini, Kabid. Penegakan Satpol PP, tgl 16-08-2016.

⁶⁶Hasil wawancara, Suhartini, Kabid. Penegakan Satpol PP, tgl 16-08-2016.

⁶⁷Hasil wawancara, Suhartini, Kabid. Penegakan Satpol PP, tgl 16-08-2016.

SHES, Unit Pelayanan dan UPT Pengelolaan Terminal tanpa bisa menjatuhkan sanksi kepada pelanggar.

Pergub DIY Nomor 42 Tahun 2009 tentang KDM belum mampu untuk diterapkan dengan baik akibat tidak adanya sanksi hukum di dalamnya. Peraturan Daerah yang mengatur tentang kawasan dilarang merokok tidak hanya ada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta saja. Provinsi Surabaya mempunyai peraturan daerah terkait kawasan dilarang merokok yang bisa digunakan sebagai perbandingan. Peraturan Daerah tersebut adalah Peraturan Daerah Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok yang selanjutnya disebut Perda Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 tentang KTR.

Perda Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 tentang KTR memuat mengenai penjatuhan sanksi administrasi kepada penanggung jawab yang melanggar. Di dalam Pasal 9 ayat 1 menyebutkan bahwa “Pimpinan atau penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok yang melanggar ketentuan Pasal 5 ayat (1) atau ayat (2), dapat dikenakan sanksi berupa :

- a. Peringatan tertulis;
- b. Penghentian sementara kegiatan;
- c. Pencabutan izin; dan.atau
- d. Denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Tidak hanya penjatuhan sanksi bagi yang menyelenggarakan KTR, penjatuhan sanksi juga diberikan kepada orang yang melakukan kegiatan merokok di KTR. Sesuai dengan Pasal 11 ayat (1) yang menyatakan bahwa “
Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 3 atau Pasal 4 ayat (2),

dikenakan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Berbeda dengan Pergub DIY Nomor 42 Tahun 2009 tentang KDM, Pengaturan tentang KTR di Surabaya lebih terperinci dan jelas dan dalam pemberlakuannya sehingga dapat berjalan secara efektif di lapangan. Hal ini dikarenakan ketentuan yang mengatur tentang penegakan hukum lebih jelas, dengan adanya pengaturan mengenai sanksi bagi yang melanggar, yang mampu memberikan efek jera.

B. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat dalam Pelaksanaan Kebijakan Kawasan Dilarang Merokok

Sebuah Peraturan dalam pelaksanaannya tentu dipengaruhi oleh berbagai faktor yang dapat menyebabkan Peraturan itu dapat berjalan dengan baik ataupun justru menjadi penghambat dalam melakukan Peraturan tersebut.

1. Faktor Pendukung dan Penghambat di Bandara Adisucipto

SHES menyebutkan faktor pendukung dalam melaksanakan kebijakan kawasan dilarang merokok karena adanya kesadaran yang cukup tinggi dari penumpang di Bandara Adisucipto untuk tidak melakukan kegiatan merokok di sembarang tempat.⁶⁸

Kesadaran masyarakat dalam mentaati Peraturan yang berlaku menjadi faktor utama dalam mendukung kebijakan kawasan dilarang merokok. Hal ini terlihat pada kawasan Bandara Adisucipto, penumpang tidak melakukan

⁶⁸Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

kegiatan merokok di area yang telah dinyatakan sebagai kawasan dilarang merokok. Bagi penumpang yang merokok, secara otomatis akan mencari dimana tempat yang diperbolehkan untuk melakukan kegiatan merokok.

Faktor penghambat dalam melaksanakan kebijakan ini, SHES tidak bisa menerapkan penjatuhan sanksi kepada pelanggar dikarenakan tidak adanya pengaturan yang jelas terkait sanksi, dan adanya ketakutan apabila menerapkan sanksi, dapat dituntut balik oleh penumpang.⁶⁹ Untuk mengatasi hambatan ini, SHES hanya mengandalkan sosialisasi serta himbauan kepada pelanggar untuk berhenti melakukan kegiatan merokok yang tidak pada tempatnya.

Tidak adanya sanksi di dalam Pergub DIY Nomor 42 Tahun 2009 tentang KDM menjadi penghambat dalam melaksanakan Peraturan ini. Ketika sebuah Peraturan yang bersifat melarang untuk melakukan sesuatu akan tetapi tidak disertai dengan sanksi apabila seseorang melanggarnya, menjadikan implementasi terhadap peraturan ini menjadi tidak jelas. Akibat dari tidak adanya sanksi kepada pelanggar, menimbulkan tidak adanya efek jera untuk pelanggar. Sehingga, sangat dimungkinkan terjadinya pelanggaran secara berulang-ulang.

Kurangnya sosialisasi dari Pemerintah Daerah terhadap berlakunya Peraturan baru juga menjadi faktor pengambat dalam melaksanakan peraturan ini. SHES mengaku sama sekali tidak pernah berkoordinasi dengan

⁶⁹Hasil wawancara, Dhani Haribhundana, Kepala Safety Health Environment Bandara Adisucipto, tgl 19-08-2016.

Pemerintah Daerah yang mengakibatkan apabila terdapat pelanggar tidak dapat diberikan sanksi.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat di Stasiun Lempuyangan

Unit Pelayanan dari PT. KAI menyebutkan metode pengawasan yang selalu *mobile* sebagai pendukung dalam melaksanakan kebijakan ini, dan dengan adanya peran serta dari penumpang terutama penumpang wanita yang ikut mengingatkan apabila ada pelanggaran.⁷⁰

Kesadaran dari masyarakat untuk berperan aktif dalam menjalankan kebijakan kawasan dilarang merokok merupakan faktor pendukung berikutnya. Hal ini terlihat dari penumpang wanita yang ikut menegur dan mengingatkan penumpang lainnya yang melakukan kegiatan merokok di kawasan dilarang merokok untuk berhenti atau pindah ke tempat yang telah disediakan oleh PT. KAI untuk merokok. Peran aktif dari masyarakat inilah yang membantu lancarnya sebuah Peraturan untuk tetap berjalan.

Unit Pelayanan merasa tidak ada hambatan dalam menjalankan Peraturan ini. Pelanggaran yang sering terjadi di Stasiun Lempuyangan dikarenakan kereta yang hanya berhenti sebentar di Stasiun membuat penumpang terkadang langsung melakukan kegiatan merokok.⁷¹ Untuk mengatasi itu, Unit Pelayanan memberikan perhatian ekstra di setiap gerbong kereta kepada penumpang lanjutan.

⁷⁰Hasil wawancara, Radne Anyarso Tulad, Kepala Stasiun Lempuyangan, tgl 27-08-2016.

⁷¹Hasil wawancara, Radne Anyarso Tulad, Kepala Stasiun Lempuyangan, tgl 27-08-2016.

3. Faktor Pendukung dan Penghambat di Terminal Giwangan

UPT Pengelolaan Terminal menjelaskan karena belum menjalankan peraturan kawasan dilarang merokok di Terminal Giwangan sehingga merasa tidak mempunyai faktor pendukung dalam menjalankan peraturan ini.⁷²

Terminal Giwangan mempunyai wilayah yang cukup luas. Wilayah yang cukup luas ini sebenarnya merupakan salah satu pendukung dalam melaksanakan kebijakan kawasan dilarang merokok, karena dengan mempunyai wilayah yang luas, penanggung jawab Terminal Giwangan dapat membuat beberapa tempat khusus untuk merokok. Sehingga, perokok dalam melakukan kegiatan merokoknya dapat berkumpul di satu tempat saja.

UPT Pengelolaan Terminal menyebutkan yang menjadi penghambat dalam melaksanakan kebijakan kawasan dilarang merokok dikarenakan belum mempunyai ruangan ataupun area khusus untuk merokok di Terminal Giwangan. Tidak adanya sanksi yang jelas, kurangnya sumber daya manusia serta tidak adanya mekanisme pengawasan yang jelas di dalam Peraturan ini.

Dukungan Pemerintah Daerah yang berkesinambungan terhadap penegakan hukum kawasan dilarang merokok terlihat sangat minim. Tidak adanya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk meninjau apakah tempat-tempat yang telah ditetapkan sebagai kawasan dilarang merokok telah menjalankan Peraturan ataupun tidak.

⁷²Hasil wawancara, Nugroho, KA. Sub bagian Tata Usaha UPT Pengelolaan Terminal, tgl 08-08-2016.

Biaya yang cukup besar untuk membuat ruangan untuk merokok merupakan hambatan berikutnya. Terlihat dengan tidak adanya ruangan ataupun area khusus untuk merokok di Terminal Giwangan dikarenakan masalah biaya.

Hambatan lain dalam melaksanakan kebijakan kawasan dilarang merokok di Terminal Giwangan dikarenakan tidak adanya komitmen dari pelaksana kebijakan yaitu UPT Pengelolaan Terminal. UPT Pengelolaan Terminal tidak melakukan pengawasan di Terminal Giwangan dengan alasan terbatasnya sumber daya manusia yang ada pada UPT Pengelolaan Terminal. Dalam melaksanakan pengawasan seharusnya UPT Pengelolaan Terminal dapat mensiasatinya dengan melakukan cara seperti PT. KAI yang memberikan tanggung jawab pengawasan terhadap kawasan dilarang merokok kepada seluruh pegawainya. Sehingga, minimnya sumber daya manusia tidak menjadi alasan untuk tidak melakukan pengawasan.